DANIEL D. BRADLOW

BANK DUNIA, IMF DAN HAK ASASI MANUSIA

ELSAM

BANK DUNIA, IMF
DAN HAK ASASI MANUSIA

BANK DUNIA, IMF DAN HAK ASASI MANUSIA

Oleh:
DANIEL D. BRADLOW

1999

Bradlow, Daniel D.
Bank Dunia, IMF dan hak asasi manusia/
oleh Daniel D. Bradlow. — Cet. 1. — Jakarta
Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat
(ELSAM), 1999

108 hlm.; 0.75 cm

ISBN 979-8981-02-2

1. Bank dan perbankan internasional.
2. International Monetary Fund. 3. Hak asasi
I. Judul.

332.15

Bank Dunia, IMF dan Hak Asasi Manusia
Daniel D. Bradlow
dari judul aslinya: The World Bank, The IMF, and Human Rights (Transnational Law and Contemporary Problems, vol. I, Number 1, 1996)
Penerjemah Yanuar Sumarlan
Penyunting Ifdhal Kasim
Desain cover P. Budi S. (Rumah Condet)
Tataletak Bonk

Semua penerbitan ELSAM didedikasikan kepada para korban pelanggaran hak asasi manusia, selain sebagai bagian dari usaha pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia di Indonesia

Penerbit
Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM)
Jl. Siaga II No. 31, Pasar Minggu, Jakarta 12510
Telp. (021) 797.2662, 7919.2519, 7919.2564
Facs. (021) 7919.2519
E-mail: elsam@nusa.or.id dan advokasi@rad.net.id

Cetakan pertama, Mei 1999

SEKAPUR SIRIH DARI PENERBIT

ASAL-MUASAL buku ini adalah dari karangan Prof. David Bradlow yang diterbitkan oleh *Transnational Law and Contemporary Problems* pada nomor ke 1 tahun 1996, di bawah tajuk: "*The World Bank, the IMF, and Human Rights*". Kami menerbitkan karangan ini ke dalam bahasa Indonesia, karena melihat signifikansinya dengan masalah yang kita hadapi saat ini: krisis moneter dan resep yang diberikan oleh kedua lembaga keuangan internasional itu dalam mengatasi krisis tersebut, yang seperti kita ketahui tambah memperburuk situasi. Kita saksikan ribuan orang kehilangan pekerjaan, anak-anak kekurangan gizi, jutaan orang kelaparan, dan dana-dana JPS diselewengkan sedemikian rupa oleh para birokrat pemerintahan saat ini.

Pertanyaannya adalah apakah kedua lembaga keuangan internasional itu, apakah Bank Dunia atau IMF, bertanggungjawab dari segi hak asasi manusia atas dampak yang ditimbulkan oleh kegiatan mereka di negara peminjam (baca: Indonesia), dan ketidakpeduliannya terhadap dana pinjaman mereka yang diselewengkan oleh birokrat pemerintahan saat ini? Buku ini sebetulnya secara tidak langsung membahas masalah-masalah ini, yang bukan hanya terjadi di Indonesia tetapi hampir semua negara yang menjadi klien kedua lembaga keuangan internasional tersebut.

Prof. David Bradlow, guru besar hukum pada Washington College of Law, American University, melalui buku ini ingin menawarkan suatu gagasan positif berkaitan dengan masalah yang ditimbulkan oleh Bank Dunia maupun IMF di dalam operasi mereka. Ia mengajukan argumentasi tentang perlunya kedua lembaga itu memiliki suatu kebijakan hak asasi (*human rights policy*) yang jelas, yang dapat diterjemahkan dengan gamblang oleh para manajer dan staf mereka di lapangan nantinya. Gagasannya itu dituangkan dalam apa yang disebutnya sebagai *human rights impact assessment*, yaitu suatu cara meminimalisir dampak suatu proyek pinjaman terhadap hak asasi manusia di negara peminjam. Dengan demikian apa yang selama ini selalu mengiringi proyek-proyek pinjaman mereka, berupa penggusuran penduduk, pemiskinan dan seterusnya, dapat diminimalisir serendah-rendahnya. Ihwal inilah yang dipaparkan secara panjang lebar di dalam keseluruhan isi buku ini.

Sebab, sebagai subyek hukum internasional, baik Bank Dunia maupun IMF tidak dapat mengingkari tanggung jawabnya untuk memastikan bahwa pinjaman-pinjaman yang mereka berikan untuk berbagai program pembangunan sudah dilakukan dengan mengindahkan hak-hak warganegara negara peminjam, yang diakui secara internasional. Itu artinya adalah, baik aturan maupun prosedur operasional mereka haruslah sejalan dengan standar-standar hukum internasional (termasuk hukum hak asasi manusia internasional). Hal ini jelas menuntut suatu transparansi, partisi-

pasi pihak-pihak yang bersangkutan baik dalam penyusunan program, pelaksanaan maupun dalam proses monitoringnya. Selain menuntut adanya akuntabilitas dari para manajer atau staf kedua lembaga ini terhadap semua tindakan dan keputusan yang mereka ambil. Gagasan Prof. Bradlow itu sebetulnya mengelaborasi lebih lanjut mengenai tanggung jawab internasional kedua lembaga keuangan internasional tersebut.

Berdasarkan uraian Prof. Bradlow inilah kita dapat menyimpulkan, bahwa sebetulnya baik IMF maupun Bank Dunia bertanggung jawab terhadap dampak yang ditimbulkan oleh proyek-proyek pinjaman atau advis mereka di negara peminjam. Pemerintah Indonesia memang mempunyai tanggung jawab hukum atas penggunaan dana pinjamannya itu, tapi Bank Dunia atau IMF, juga harus ikut memikul tanggung jawab hukum tersebut. Karena itu sangat menarik untuk kita pertimbangkan saran yang disampaikan oleh Prof. Jeffrey Winter, yang dikenal sangat kritis terhadap Bank Dunia itu, yang menyatakan: "Daripada melimpahkan semua kesalahan pada bangsa Indonesia yang hidup di bawah rejim diktator militer yang tak henti-hentinya mereka puji, sudah saatnya Bank Dunia mulai mempersiapkan paket pemotongan hutang sebesar 10 milyar dollar".

Penerbitan buku ini diharapkan akan membuka cakrawala kita dalam memandang peran kedua lembaga keuangan internasional yang meraksasa itu, sekaligus membuka perdebatan tentang kontrol yang dapat dilakukan terhadap dampak ne-

gatif yang ditimbulkan oleh operasi mereka. Apakah gagasan Prof. Bradlow ini, yang mengusulkan *human rights impact assessment* memadai atau tidak sama sekali? Selamat membaca!

Jakarta, Mei 1999
Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat
—ELSAM

Daftar Isi

Sekapur Sirih dari Penerbit v
Daftar Isi ix

I. Pendahuluan 1

II. Bank Dunia
a. Pengantar 12
b. Mandat Bank 13
c. Evolusi Operasional Bank 17
d. Dampak Kegiatan Bank pada HAM 19
e. Isu-isu HAM yang Muncul dalam Operasi Bank 27
f. Perlindungan HAM 38
g. Isu-isu Institusional HAM 42

III. IMF
a. Pengantar 43
b. Mandat IMF 44
c. Evolusi Operasional IMF 49
d. Dampak Kegiatan IMF pada HAM 54
e. Perlindungan HAM 56

IV. Isu-isu Institusional
a. Deskripsi Isu-isu 60
b. Tanggapan Bank 64
c. Situasi IMF 68
d. Kesimpulan 69

V. Beberapa Pemikiran Bagi Kebijakan HAM IFI
a. Kebijakan HAM 70
b. Isi Kebijakan HAM IFI 74

VI. Kesimpulan 96

I. PENDAHULUAN

PADA akhir Pertemuan Puncak Dunia bagi Pembangunan Sosial, negara-negara peserta mengeluarkan "Deklarasi Kopenhagen tentang Pembangunan Sosial dan Program Aksi".[1] Dalam deklarasi ini mereka menyatakan, bahwa pembangunan yang berkelanjutan dan adil harus menyertakan demokrasi; keadilan sosial, pembangunan ekonomi, perlindungan lingkungan; pemerintahan yang bersih dan bertanggung jawab; serta penghormatan dan penegakan universal hak asasi manusia (HAM).[2] Karenanya,

---

1. Deklarasi Kopenhagen tentang Pembangunan Sosial dalam Laporan Pertemuan Puncak Dunia bagi Pembangunan Sosial oleh PBB, Dok. PBB A/CONF.166/9 (1995) [selanjutnya disebut Deklarasi Kopenhagen], Program Aksi Pertemuan Puncak Dunia bagi Pembangunan Sosial, dalam Laporan Pertemuan Puncak Dunia bagi Pembangunan Sosial oleh PBB, lihat di atas [selanjutnya disebut Program Aksi].
2. Deklarasi Kopenhagen, lihat note 1, ayat 26. Pandangan ini sejalan dengan Deklarasi Hak atas Pembangunan, yang juga memandang pembangunan sebagai suatu proses menyeluruh yang meliputi dimensi-dimensi ekonomi, sosial, budaya, politik, dan lingkungan. Majelis Umum, Res. 41/128. UN. GAOR, Sesi ke-41, Lemb. No. 53, Dok. PBB no. 186 A/41/53 (1986). Para pejabat Bank Dunia juga berpendapat sama. Lihat, misalnya, Ibrahim F.I. Shihata, *Democracy and Development* (3 Okt. 1996) (manuskrip tidak diterbitkan, yang file-nya ada pada penulis [yang selanjutnya akan disebut Shihata, *Democracy and Development*]; Ibrahim F.I. Shihata,

negara-negara peserta menegaskan kembali pandangan bahwa pembangunan adalah suatu proses berdimensi luas di mana, antara lain, pembangunan ekonomi dan HAM saling kait-mengkait sehingga pembangunan berkelanjutan tidak akan muncul tanpa pertumbuhan ekonomi dan pemajuan HAM.[3]

Negara-negara peserta juga menghimbau anggota-anggota lain masyarakat internasional, termasuk badan-badan khusus PBB, untuk mendukung negara-negara sedang membangun dalam upaya mereka untuk mencapai pembangunan yang ber-

---

Human Rights, Development and International Financial Institutions, 8 AM. U.J. INT'L & POL'Y 27 (1992); Ibrahim F.I. Shihata, *The World Bank dan Human Rights: An Analysis of the Legal Issues and the Record of Achievements*, 17 DENV. J. INT'L & POL'Y 39 (1988), James D. Wolfensohn, Pidato pada Pertemuan Tahunan Bank Dunia (1 Okt. 1995) (transkripnya tersedia di http://www.worldbank. org).

3. Harus diperhatikan bahwa semua aspek pembangunan berkelanjutan dan adil adalah saling berkaitan. Tetapi, dalam artikel ini penulis telah memilih untuk menekankan pada keterkaitan antara HAM dan pembangunan ekonomi dalam pekerjaan Grup Bank Dunia dan IMF. Lihat Daniel D. Bradlow dan Claudio Grossman, *Limited Mandates and Intertwined Problems: A New Challenge for the World Bank and the IMF*, 17 HUM RTS. Quarterly. 411, hal. 413-16 (1995) [selanjutnya disebut *Limited Mandates*]; Claudio Grossman dan Daniel D. Bradlow, *Are We Being Propelled Towards a People-Centered Transnational Legal Order?*, 9 AM. UJ INT'L & POL'Y 1 (1993) [selanjutnya disebut *A People-Centered Legal Order*].

kelanjutan.[4] Himbauan untuk memajukan pembangunan berkelanjutan tidaklah mengherankan Kelompok Bank Dunia[5] dan Dana Moneter Internasional (IMF).[6] Lebih dari 50 tahun kehadiran mereka, kedua institusi ini telah sedemikian rupa memperluas pemahaman mereka atas konsep pembangunan. Kedua institusi ini sekarang sudah membicarakan

---

4. Deklarasi Kopenhagen, lihat note 1, Komitmen 2, ayat (g), (h).
5. Kelompok Bank Dunia terdiri dari Bank Internasional untuk Rekonstruksi dan Pembangunan (IBRD), Asosiasi Pembangunan Internasional (IDA), Perusahaan Keuangan Internasional (IFC), Badan Penjamin Penanaman Modal Multilateral (MIGA), dan Badan Penyelesaian Sengketa Penanaman Modal Internasional (ICSID). Untuk deskripsi yang lebih detail tentang institusi-institusi dalam Kelompok Bank Dunia, lihat note 2 Ibrahim F.I. Shihata, *The World Bank in Changing World*, Selected Essays (1995); Daniel D. Bradlow, *United Nations Institute for Training and Research, The International Monetary Fund, the World Bank Group, and Debt Management* (1993). Dalam artikel ini, penulis akan memfokuskan pada IBRD dan IDA, yang secara bersamaan akan disebut sebagai "Bank Dunia".
6. IMF, IBRD, dan IDA adalah badan khusus PBB. Lihat Persetujuan antara PBB dan IMF, pasal IV(2), 16 UNTS 328, 332 (1948)[selanjutnya disebut PBB-IMF Persetujuan Hubungan]; Persetujuan antara PBB dan IBRD, pasal IV(2), 16 UNTS 346, 348 (1948) [selanjutnya disebut PBB-IBRD Persetujuan Hubungan]; Persetujuan antara PBB dan IDA, Majelis Umum, Res. 1594, UN GAOR, Sesi ke-15, Lemb. No. 16A, pada 17, penerbitan kembali U.N. GAOR, Sesi ke-15, Annex 2, Agenda Item 91 (1960)[selanjutnya disebut Persetujuan Hubungan PBB-IDA].

isu-isu sosial dan hak asasi manusia pada sidang-sidangnya dengan negara-negara anggota. Khususnya Bank Dunia, sudah mengkaitkan isu sosial dan hak asasi manusia di dalam kegiatan mereka di negara berkembang.

Sebagai contoh, Bank Dunia saat ini membiayai proyek-proyek pembangunan[7] yang memajukan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya. Hal ini tampak pada bantuannya pada kesehatan, pendidikan, kesejahteraan sosial, pekerjaan, dan pemilikan. Sebagai tambahan, Bank Dunia -melalui aktivitas pembiayaan dan nasihatnya- mempengaruhi status kaum perempuan, anak-anak, masyarakat adat (*indigenous peoples*)[8], dan kelompok-kelompok rentan[9] lain di Negara Anggota yang meminjam

---

7. Lihat di bawah Bagian II. C. D. untuk diskusi mendetail tentang tipe-tipe kegiatan yang dibiayai Bank Dunia.
8. Bank Dunia, *The World Bank Operation Manual, Operation Directive 420: Indigenous Peoples* (Sept. 1991) (mendiskusikan kebijakan Bank Dunia tentang *Indigenous People*)[selanjutnya disebut Manual Operasi].
9. Manual Operasi, lihat note 8 di atas, *Operational Directive 430: Involuntary Resettlement* (Juni 1990) (menyatakan bahwa kebijakan Bank Dunia tentang pemukiman kembali secara paksa adalah dibuat untuk menjamin bahwa mereka yang dipaksa pindah akibat dampak suatu proyek yang dibiayai Bank Dunia harus mendapatkan bagian dari keuntungan proyek). Tapi lihat *World Bank, Resettlement and Development: The Bankwide Review of Projects Involving Involuntary Resettlement 1986-1993* (1994) (membeberkan kesulitan-kesulitan Bank Dunia dalam mengimplementasikan kebijakan ini).

dari Bank Dunia[10]. Kegiatan Bank Dunia, yang peduli pada isu-isu seperti *rule of law*, reformasi pelayanan umum, dan manajemen sektor publik, telah berpengaruh pada [perbaikan] hak-hak sipil dan politik di Negara Peminjam. Lebih jauh, kebijakan Bank Dunia baru-baru ini yang mensyaratkan partisipasi stakeholder utama dalam pembentukan dan implementasi proyek-proyeknya[11], dapat dikatakan merupakan suatu pernyataan Bank Dunia tentang pentingnya hak-hak politik dalam proses pembangunan.

Ruang lingkup Pasal IV Anggaran Dasar IMF mengenai konsultasi,[12] menjelaskan bahwa IMF

---

10. Tidak semua Negara Anggota berhak meminjam dari Bank Dunia. Negara-negara yang mencapai pendapatan per kapita kurang dari 5.295 dollar AS (dalam nilai dolar tahun 1995) boleh meminjam dari IBRD dan kurang dari 1.465 dolar AS (dolar tahun 1995) berhak meminjam dari IDA. Dalam prakteknya, hanya negara-negara berpendapatan per kapita per tahun kurang dari 905 dolar AS yang menerima kredit dari IDA. Dalam artikel ini, Negara Anggota yang berhak atas pinjaman dari IBRD dan IDA akan disebut sebagai "Negara Peminjam" atau "Negara Anggota". Fokus dari seksi ini adalah operasi IBRD dan IDA dalam negara-negara ini.
11. Lihat World Bank, *The World Bank Participation Sourcebook* (1996)[selanjutnya disebut Buku Partisipasi].
12. Memenuhi Pasal IV dari Anggaran Dasarnya, IMF harus terlibat dalam konsultasi reguler dengan Negara-negara Anggotanya tentang kebijakan exchange rate (pertukaran mata uang). Anggaran Dasar IMF, 27 Des. 1945, pasal IV, seksi 3, 60 Stat. 1401, T.I.A.S No. 1501, 2

juga dapat mempengaruhi keadaan HAM di Negara Anggota.[13] Ini bisa disimpulkan secara

---

U.N.T.S 39, 51 diperbaiki 28 Juli, 1969, 20 UST 2775, diperbaiki 1 Apr. 1978, 29 UST 2203 [selanjutnya disebut Pasal-pasal IMF]. Untuk deskripsi Pasal IV Konsultasi, lihat Richard W. Edwards, Jr., *International Monetary Collaboration 22*, hal. 558-68, 571-80 (1985).

13. Walaupun wajib bagi Negara Anggota IMF untuk mengadakan konsultasi reguler dengan IMF, mereka tidak harus mengikuti nasehat yang ditawarkan IMF dalam konsultasi-konsultasi ini. Bagaimanapun, laporan IMF tentang negara-negara akan dibicarakan oleh Dewan Direktur IMF dan membentuk sebagian data yang digunakan oleh IMF dalam mengkompilasi laporan semi-tahunannya, "*World Economic Outlook*". Akibatnya, opini-opini IMF bisa mempengaruhi pendapat Negara-negara lain dan aktor-aktor finansial lain terhadap suatu Negara Anggota. Lihat *Executive Board Decision No. 6026-79/13* (22 Jan. 1979), yang diperbaiki oleh 10273-93/15 dan 10364-93/67, dalam *Selected Decisions and Selected Documents of the IMF 13* (ed. ke-19, 1994) (berhubungan dengan Pasal IV Konsultasi). Untuk deskripsi umum atas IMF dan operasinya, lihat Anand G. Chandavankar, *The International Monetary Fund: Its Financial Organization and Activities* (Phamphlet IMF Seri No. 42, 1984); A.W. Hooke, *The International Monetary Fund: Its Evolution, Organization and Activities* (Phamphlet IMF Seri No. 3, ed. ke-3 1983); *Treasurer's Department of the International Monetary Fund, Financial Organization and Operations of the IMF* (Phamphlet IMF Seri No. 45, ed. ke-2 1991) (membicarakan tentang fungsi-fungsi IMF) [selanjutnya disebut Departemen Bendahara]; Bradlow, lihat note 5 di atas; lihat juga IMF Survey, *Supplement on the IMF* (Sep. 1996).

deduktif pada fakta, bahwa selama konsultasi (seperti yang dimaksud Pasal IV), tidak dapat dipungkiri IMF telah melibatkan Negara Anggota mendiskusikan tentang kebijakan-kebijakan yang berhubungan dengan perawatan kesehatan, lingkungan hidup, kesejahteraan, perumahan, tingkat pengangguran, pasar angkatan kerja (buruh), biaya-biaya militer, dan aspek-aspek tertentu dari manajemen sektor-sektor publik.[14]

Tingkat pengaruh IMF sangat tergantung pada kebutuhan Negara Anggota akan bantuan keuangan. Karena nasehat yang diberikan IMF pada saat konsultasi bisa dikonversikan ke dalam syarat-syarat yang disertakan pada pembiayaan IMF, IMF juga bisa memberikan pengaruh lebih besar atas Negara Anggota yang membutuhkan ataupun mengharapkan bantuan keuangan.[15]

Mengingat baik fungsi-fungsi HAM maupun ekonomi Bank Dunia dan IMF (secara bersama disebut Lembaga Keuangan Internasional atau dalam

---

14. Lihat di bawah, Bagian III.C. untuk diskusi detail tentang hal ini.
15. Pengaruh IMF cenderung akan terkuat atas Negara-negara Anggota yang berhak atas bantuan Fasilitas Penyesuaian Struktural yang Diperpanjang (ESAF). Untuk negara-negara ini, kebijakan-kebijakan IMF bisa dimasukkan dalam *Policy Framework Paper* yang akhirnya akan mempengaruhi dukungan baik IMF maupun Bank Dunia atas negara tersebut. Lihat Operation Manual, di note 8 (mendiskusikan *Framework Policy Papers*); Departemen Bendahara, di note 13, pada 80-83 (membicarakan ESAF).

bahasa Inggrisnya biasa disingkat IFI, *International Financial Institutions*) itu saling kait-mengkait, sebetulnya tidak mengherankan keterlibatan IFI terhadap masalah-masalah sosial dan HAM di Negara Anggota.[16] Bagaimana pun, keterlibatan itu menimbulkan dua isu HAM yang penting.

Isu pertama, yang bisa disebut isu operasional HAM, menyangkut dampak kegiatan IFI terhadap HAM di Negara Anggota. Isu ini terkait pada pertanggungjawaban IFI atas desain dan implementasi proyek, program, kebijakan, dan kegiatannya pada suatu negara menjamin dan akan sejalan dengan standar HAM yang diakui secara internasional.

Ada dua dimensi dari isu operasional ini. Pertama adalah pemajuan HAM, yang menyangkut kewajiban IFI untuk secara aktif memperbaiki situasi HAM di Negara-negara Anggota mereka.[17] Dimensi kedua adalah perlindungan HAM, yang menyangkut kewajiban IFI untuk membantu menghentikan praktek pelanggaran HAM yang dilakukan oleh Negara Anggota mereka.[18]

Isu kedua, yang bisa disebut isu kelembagaan, berkaitan dengan peranan dan prosedur internal IFI. Isu ini terpusat pada tanggungjawab IFI untuk menjamin agar aturan dan prosedur operasi in-

16. Lihat secara umum, mandat-mandat yang terbatas, note 3 di atas.
17. Lihat di bawah, Bagian II.D.E, III.C.D. untuk pembicaraan detail tentang isu ini.
18. Lihat Bagian II F, III D di bawah untuk diskusi lebih lanjut tentang isu ini.

ternal mereka bisa konsisten dengan standar HAM yang diakui internasional. Isu ini menggaris-bawahi perlunya transparansi, akuntabilitas, dan aksesibilitas dari aturan dan prosedur dalam kegiatan internal IFI.[19]

Kedua isu HAM itu sangat penting bagi keberhasilan operasi mereka. Akan tetapi sampai saat ini IFI belum menciptakan kebijakan yang baik dan secara terbuka bisa diketahui. Kebijakan yang mereka punya saat ini kebanyakan hanya atau cenderung bersifat *ad hoc*[20] dan mendua.[21]

Ketiadaan kebijakan HAM yang padu telah menciptakan masalah baik bagi staf IFI mau pun bagi stakeholder di dalam operasional IFI.[22] Keadaan ini membuat staf mereka tidak memperoleh petunjuk yang jelas mengenai ruang lingkup tanggung jawab mereka terhadap isu HAM. Selain cenderung mendelegasikan otoritas kepada staf IFI untuk

---

19. Lihat Bagian IV di bawah untuk diskusi yang lebih detail.
20. Lihat Bagian II.C, III.C. untuk pembicaraan lebih detail tentang isu ini.
21. Lihat Bagian II.E.1. di bawah untuk diskusi tentang pengujian frasa "langsung dan jelas" serta ambiguitasnya.
22. Para *stakeholder* dalam operasi IFI meliputi bagian dari populasi Negara Anggota yang langsung terimbas oleh operasi pembiayaan IFI (ini bisa jadi seluruh populasi dalam kasus pinjaman *structural adjustment* dari Bank Dunia dan IMF), Negara Anggota itu sendiri, IFI, pemasok yang diuntungkan operasi pembiayaan, dan lain-lain orang yang secara tak langsung dipengaruhi dalam negara-negara yang jadi anggota IFI.

membuat kebijakan sendiri ketika isu-isu tersebut muncul dalam pelaksanaan tugas mereka. Keputusan-keputusan yang muncul dirasakan bagi *stakeholder* sebagai sewenang-wenang dan sulit dipahami. Ini mempengaruhi transparansi dan akuntabilitas kegiatan IFI, dan menyulitkan bagi orang-orang luar untuk meramalkan bagaimana IFI akan menangani kondisi HAM di masa depan.[23]

Dalam risalah ini, saya akan mengajukan argumen bahwa IFI harus membangun suatu kebijakan HAM yang eksplisit guna menyelesaikan masalah HAM yang akut yang mereka hadapi. Kebijakan ini mau tidak mau harus diperintahkan kepada seluruh staf dan pembuat kebijakan agar selayaknya memasukkan pertimbangan HAM pada semua tingkat kegiatan IFI. Suatu kebijakan hak asasi manusia (*human rights policy*) yang transparan serta terpekirakan, dan kalau dipublikasikan dengan baik, akan memungkinkan semua pihak yang berkepentingan memahami apa yang bisa mereka harapkan terhadap IFI ketika kegiatannya berdampak terhadap kondisi hak asasi manusia, dan karenanya, dapat mempercayai bahwa IFI akan bertanggungjawab atas dampak yang ditimbulkan dari kegiatan mereka.

Untuk menjelaskannya secara terinci, pertama saya akan menguraikan bagaimana evolusi kegiatan Bank Dunia dan IMF selama 50 tahun terakhir. Pada bagian berikut, saya juga akan mem-

---

23. Lihat Bagian IV di bawah untuk diskusi lebih lanjut tentang isu ini.

bicarakan dimensi HAM dari kegiatan IFI dan watak pembatasan hukum pada kemampuan mereka untuk mempertimbangkan isu HAM dalam operasi mereka.[24] Setelah itu, saya akan membahas dampak kelembagaan dari evolusi tersebut bagi kegiatan IFI selanjutnya. Akhirnya, akan dimajukan proposal mengenai kebijakan hak asasi manusia (*human rights policy*) yang mungkin bagi IFI.

---

24. Anggaran Dasar Bank Dunia secara eksplisit mensyaratkan Bank Dunia untuk mendasarkan keputusannya hanya pada bantuan ekonomi dan tidak mengangkat faktor politik dalam keputusan-keputusannya. Anggaran Dasar Bank Internasional untuk Rekonstruksi dan Pembangunan, 27 Des. 1945, 60 Stat. 1440, T.I.A.S. No. 1502, 2 U.N.T.S. 134, diamandemen, 17 Des. 1965, 16 UST 1942 [selanjutnya disebut Pasal-pasal IBRD]; Anggaran Dasar Asosiasi Pembangunan Internasional, 26 Jan. 1960, 11 UST. 2284, T.I.A.S. No. 4607, 439 U.N.T.S. 249 [selanjutnya disebut Pasal-pasal IDA]. Lihat Bagian II.B, III.B di bawah untuk pembahasan lebih lanjut atas isu ini. Pasal-pasal IMF tidak secara eksplisit melarang pertimbangan isu-isu politik; tetapi, IMF telah menginterpretasikan Anggaran Dasarnya sebagai mengenakan larangan semacam itu. Joseph Gold, *The Rule of Law in the IMF*, (Phamphlet Seri IMF No. 32, 1980); Francois P. Gianviti, *Members' Rights and Obligations Under the IMF's Articles of Agreement*, dalam 3 Current Legal Issues Affecting Central Banks 1,10 (Robert C. Effros, ed., 1995). Untuk diskusi lebih lanjut tentang isu ini, lihat Bagian III.B di bawah.

II. Bank Dunia

A. Pendahuluan

Bagian ini dimulai dengan suatu analisis terhadap Anggaran Dasar Bank Dunia, khususnya pasal mengenai larangan politik. Ulasan ini akan diikuti oleh suatu penjelajahan terhadap evolusi jalannya kegiatan Bank Dunia, dan penjelasan atas bagaimana ia mempengaruhi interpretasi atas pasal larangan politik itu. Bagian terakhir dari bagian ini akan membahas dampak kegiatan Bank terhadap HAM, dan memfokuskan ulasan baik pada dimensi pemajuan mau pun pada dimensi penegakannya.[25]

Untuk tujuan itu penting sekali diperhatikan bahwa IBRD (*International Bank for Reconstruction and Development*) dan IDA (*International Development Agency*) hanya akan memberikan pinjaman kepada peminjam non-anggota, kalau suatu Negara Anggota menjamin ataupun menyetujui pinjaman tersebut.[26] Itu artinya, bahwa Negara

25. Diskusi penuh tentang isu institusional ini ditunda sampai bagian lain di artikel ini. Lihat Bagian IV di bawah.

26. Anggaran Dasar IBRD menyatakan bahwa kalau peminjam utangnya bukan Negara Anggota, "anggota atau bank sentral atau agensi sejenis lain" harus secara penuh menjamin pinjaman itu. Anggaran Dasar IBRD, note 24 di atas, pasal III(4)(i). Anggaran Dasar IDA menyatakan bahwa IDA tidak boleh memberikan bantuan pada proyek-proyek "kalau anggota yang di

Anggota senantiasa akan menjadi pihak pada suatu perjanjian keuangan IDA atau IBRD. Akibatnya, secara prinsipal IBRD dan IDA akan selalu dalam posisi dapat mempengaruhi kondisi HAM di Negara Peminjam.[27]

B. Mandat Bank

Mandat IBRD dan IDA (selanjutnya secara bersama disebut sebagai "Bank") sama, yakni membantu usaha pembangunan pada Negara Anggota mereka. Anggaran Dasar IBRD menyatakan, tujuan IBRD meliputi "membantu pembangunan kembali dan pembangunan wilayah Negara Anggota," dan "memajukan pertumbuhan seimbang jangka panjang perdagangan internasional dan mempertahankan keseimbangan neraca pembayaran ... karena itu membantu meningkatkan produktivitas, tingkat kelayakan hidup dan kondisi kaum buruh di wilayah negara [anggota]."[28]

---

dalam wilayahnya proyek terletak menolak pembiayaan tersebut", Anggaran Dasar IDA, note 24, di bawah, pasal V, seksi 1(e).

27. Hukum hak asasi manusia internasional mengatur hubungan negara-negara dengan warganegara mereka. Lihat, Ian Brownlie, *Principle of Public International Law* (ed. ke-4 1990) (mendeskripsikan ruang lingkup hukum hak asasi manusia internasional).

28. Anggaran Dasar IBRD, note 24 di atas, pasal 1: Tujuan-tujuan lain IBRD adalah "untuk mempromosikan modal asing swasta dengan memakai jaminan atau partisipasi dalam hutang dan lain-lain investasi yang dibuat oleh investor swasta, ... untuk mengatur pinjaman-pinjaman yang diberi atau dijamin oleh [IBRD

Tujuan IDA, menurut Anggaran Dasarnya, adalah untuk "mempromosikan pembangunan ekonomi, meningkatkan produktivitas dan menaikkan standar kehidupan di wilayah-wilayah yang terbelakang di dunia ... karenanya mencapai tujuan-tujuan pembangunan dari IBRD."[29]

Menariknya, tidak ada satu pun pasal dalam Anggaran Dasar IDA mendefinisikan istilah "pembangunan." Bank tidak menolak terhadap konsepsi masyarakat internasional yang mendefinisikan pembangunan sebagai suatu proses yang menyeluruh yang memiliki dimensi ekonomi, sosial, kultural, politik, dan spiritual.[30] Betapa pun, IBRD dan IDA puas bahwa sebagai organisasi ekonomi yang khusus[31] mereka memiliki mandat yang terbatas. Ini membatasi kegiatan mereka hanya pada aspek ekonomi semata dari seluruh proses pembangunan.[32] Aspek-aspek lain dari pembangunan

---

dan] ... untuk melakukan operasi dengan memandang efek dari investasi internasional pada kondisi-kondisi bisnis dalam wilayah negara-negara anggota". Lihat juga pasal I, (ii), (iv), (v).

29. Anggaran Dasar IDA, note 24 di atas, pasal 1.
30. Lihat note 2 di atas. Masyarakat internasional mengakui konsepsi pembangunan ini pada Pertemuan Puncak Dunia bagi Pembangunan Sosial. Lihat Deklarasi Kopenhagen, note 1 di atas, ayat 26.
31. IBRD dan IDA adalah badan khusus PBB. Lihat note 8 di atas.
32. Ibrahim F.I. Shihata, *Issues of Governance in Borrowing Members and the Extend of Their Relevance Under the Bank's Articles of Agreement* (21 Des. 1991) (memorandum tak diterbitkan dari Wakil Presiden dan Penasehat Umum Bank Dunia) (file-nya ada pada

berada di luar ruang lingkup kegiatan Bank yang diperbolehkan.

Untuk mendukung posisi tersebut, Bank mengajukan argumen dengan merujuk kepada pasal-pasal di dalam Anggaran Dasarnya, yang telah menetapkan batas-batas pada faktor apa yang boleh mereka pertimbangkan dalam keputusan mereka. Misalnya IBRD, meminta jaminan bahwa dana-dana akan "digunakan hanya bagi tujuan-tujuan pemberian dana dengan perhatian sepenuhnya pada pertimbangan ekonomi dan efisiensi dan tanpa memandang pengaruh-pengaruh atau pertimbangan politik dan non-ekonomi lain."[33] Kecuali terdapat keraguan mengenai fokus ekonomi mereka, pasal-pasal IBRD dan IDA menyatakan bahwa:

> Bank dan pejabat-pejabatnya tidak akan ikut campur dalam masalah-masalah politik anggotanya, juga tidak terpengaruh oleh karakter politik para anggota dalam keputusan mereka. Hanya pertimbangan ekonomi yang akan relevan dalam keputusan mereka, dan pertimbangan ini akan disimak secara tidak

---

penulis); lihat juga Shihata, note 5 di atas, pada hal. 553-78 (membicarakan tentang *governance* dan HAM di Negara-negara Anggota Bank); Shihata, *Democracy and Development*, note 2 di atas.

33. Anggaran Dasar IBRD, note 24 di atas, pasal III, seksi 5(b). IDA beroperasi di bawah suatu pembatasan yang sama. Anggaran Dasar IDA, note 24 di atas, pasal V, seksi 1(g).

memihak untuk mencapai tujuan-tujuan yang ditulis dalam pasal I.[34]

Meski pun ada secara gamblang penekanan yang kuat untuk memastikan bahwa keputusan-keputusan IBRD dan IDA hanya didasarkan pada "pertimbangan ekonomi", tetapi tidak ada satu pasal pun yang menjelaskan apa yang dimaksud dengan "pertimbangan ekonomi" tersebut. Demikian pula, tidak ada satu pasal pun yang menjelaskan "masalah-masalah politik" atau "karakter politik."[35] Ini memungkinkan kedua institusi melakukan interpretasi sendiri terhadap istilah "pertimbangan ekonomi" itu, untuk menentukan isu-isu dan kegiatan apa yang masuk ruang lingkup operasi mereka. Mereka juga bebas untuk memutuskan isu-isu apa yang dipakai untuk menganggap sesuatu isu sebagai "politis" dan berada di luar wewenang mereka.

---

34. Anggaran Dasar IBRD, note 24, pasal IV, seksi 10; Anggaran dasar IDA, note 24 di bawah, pasal V, seksi 6. Anggaran Dasar dari dua organisasi ini juga menetapkan bahwa Negara Anggota harus menghormati watak internasional dari organisasi-organisasi ini dan membatasi diri dari berusaha mempengaruhi para pejabat organisasi yang wajib setia pada organisasi. Pasal-pasal IBRD, pasal V, seksi 5(c); Pasal-pasal IDA, pasal VI, seksi 5 (c) di bawah.

C. Evolusi Operasional Bank

Selama 50 tahun terakhir, Bank telah memperluas pemahamannya akan faktor-faktor yang dikualifikasikan sebagai "pertimbangan ekonomi" dalam arti menurut pasal-pasalnya. Di tahun-tahun awalnya, ketika posisi Bank menganggap bahwa pembangunan berarti pertumbuhan ekonomi, Bank menginterpretasikan ekonomi hanya mencakup isu-isu yang secara langsung relevan bagi kelayakan finansial dan teknis atas proyek-proyek yang dibiayainya, dan pada dampak proyek terhadap pertumbuhan ekonomi potensial dari Negara Anggota.[36] Dalam hal ini harus diperhatikan bahwa pasal-pasal IBRD mensyaratkannya untuk memastikan bahwa peminjam atau penjamin "akan bisa memenuhi kewajiban-kewajiban mereka dalam [perjanjian] hutang."[37]

---

35. Nampak dari pernyataan yang dibuat di Konferensi Bretton Woods oleh Harry Dexter White, Lord Keynes, dan oleh US Treasury bahwa tujuan dari pelarangan pertimbangan politik adalah untuk menjamin bahwa Bank bertindak secara tidak memihak. Lihat *United Nations: Statements of U.N Legal Counsel and IBRD General Counsel on Relations of U.N and IBRD and Effect of U.N Resolutions*, 6 ILM 150 (1967) (tentang pinjaman Bank Dunia pada Afrika Selatan dan Portugal) [selanjutnya disebut Pernyataan Broches].
36. Pernyataan Broches, lihat note 35, lihat juga Shihata, Opinion on Governance, lihat note 35 (menjelaskan bahwa tujuan Bank adalah untuk mendasarkan keputusan-keputusannya pada kriteria teknis dan tidak memihak).
37. Anggaran Dasar IBRD, note 24 di atas, pasal III, seksi 4(v). Anggaran Dasar IDA tidak menyebut hal ini.

Satu keuntungan atas interpretasi orisinal Bank tentang pertimbangan ekonomi itu adalah menghormati kedaulatan Negara Peminjam. Hal ini membebaskan Negara Peminjam untuk melakukan penilaian politik yang sulit, seperti proyek mana yang harus diprioritaskan, siapa yang akan diuntungkan oleh proyek, dan bagaimana biaya-biaya proyek akan dibebankan pada warganegara Negara Peminjam.

Persepsi awal Bank terhadap pembangunan terbukti tidak tepat. Sejak tahun 1960-an, Bank berhadapan dengan kegagalan pertumbuhan ekonomi yang bisa menyelesaikan permasalahan kaum miskin, mulai memperluas pemahamannya tentang kegiatan-kegiatan apa saja yang dapat dimasukkan ke dalam lingkup mandatnya itu, terutama dengan memusatkan pada pengurangan kemiskinan dan pemenuhan kebutuhan dasar rakyat.[38] Makanya, selain proyek-proyek infrastruktur fisik, Bank mulai mendanai kegiatan pembangunan yang berhubungan dengan kesehatan, pendidikan, pertanian, dan perumahan. Belakangan, Bank — sesuai dengan pemahamannya atas masalah-masalah

---

Tetapi, pasal-pasal ini menghendaki IDA, dalam keputusan peminjamannya, memperhatikan "posisi ekonomi" dari di wilayah-wilayah yang diberinya pinjaman dan "watak dan persyaratan proyek". Pasal-pasal IDA, note 24 di atas, pasal V, seksi 2 (b).

38. Edward S. Mason & Robert E. Asher, *The World Bank since Bretton Woods* (1973). Untuk perspektif yang lebih kritis, lihat Cherryl Parker, *The World Bank: A Critical Analysis* (1982).

pembangunan di Negara Anggotanya, menambahkan peminjaman berbasis pada kebijakan, perlindungan lingkungan, dan isu-isu gender dalam daftar operasi yang diperbolehkan baginya.[39] Belum lama, berhadapan dengan berlanjutnya masalah-masalah pembangunan yang ada di banyak Negara Anggota, Bank telah pula menambahkan dimensi pembangunan *governance*, transformasi ekonomi, dan sektor swasta di dalam kamus kegiatannya.[40] Bank juga sekarang berusaha untuk menyertakan partisipasi rakyat dalam kebanyakan operasinya.[41]

D. Dampak Kegiatan Bank pada Hak Asasi Manusia

Setiap langkah perluasan kegiatan Bank telah menghadapkannya pada isu-isu operasional yang menghendaki Bank mengkaji ulang kebijakan-kebijakannya. Sebagai misal, tidaklah mungkin bagi Bank untuk mendanai proyek-proyek yang dirancang untuk mengurangi kemiskinan tanpa membuat beberapa penilaian tentang siapa-siapa saja kaum miskin itu dan siapa yang mungkin akan jadi pemenang dan pecundang dalam pro-

---

39. Lihat Paul Mosley, et.al., *Aid and Power: the World Bank and Policy Based Lending* (1991); Bruce Rich, *Mortgaging the Earth* (1994).
40. Shihata, note 5 di atas.
41. *Participation Sourcebook*, lihat note 11 di atas.

yek-proyek itu.[42] Kegagalan Bank untuk secara layak mempertimbangkan semua aspek dari isu-isu ini bisa berakibat pada proyek yang tidak saja gagal mencapai tujuan yang sebenarnya, tapi juga melanggengkan perlakuan diskriminatif atas kelompok masyarakat rentan tertentu di masyarakat.[43]

---

42. Harus dipahami bahwa mendefinisikan siapa-siapa yang jadi beneficiary dari suatu proyek pengurangan kemiskinan bukanlah tugas yang mudah. Misalnya, suatu proyek yang bertujuan untuk membantu para petani subsisten bisa jadi membantu mereka yang punya tanah tapi bukan mereka yang bekerja jadi buruh di tanah orang lain. Kelompok yang tersebut belakangan ini bisa jadi lebih banyak dan miskin daripada para petani subsisten. Proyek yang sama bisa juga menguntungkan lelaki miskin dengan mengorbankan kaum perempuan miskin. Lihat secara umum, Lauran McGlynn, *The World Bank and the Realization of the Rights of Women in Agriculture and Rural Development Projects in Sub-Saharan Africa 15* (1991) (membicarakan tentang situasi kaum perempuan dalam pembangunan); Josette Murphy, *Gender Issues on World Bank Lending* (1995); Katrina A. Saito & Daphne Spurling, *Developing Agricultural Extension for Women Farmers* (World Bank Discussion Paper No. 156, 1992); World Bank, *Advancing Gender Equality: From Concept to Action* (1995), World Bank, *Poverty Reduction Handbook* (1993).
43. Ada banyak contoh masalah yang bisa muncul ketika Bank gagal mempertimbangkan selayaknya semua aspek dari isu-isu ini. Lihat, misalnya, Bradford Morse & T. Berger, Sardar Sarovar: *The Report of the Independent Review* (1992) [selanjutnya disebut Sardar Sarovar], Raymond F. Mikesell & Larry Williams, *International Banks and the Environment* (1992); Payer, lihat note 38 di atas, Sierra Club, Bankrolling Disasters (1996),

Sama halnya ketika Bank tidak mampu membiayai program penyesuaian struktural tanpa, paling tidak secara implisit, membuat penilaian tentang kapasitas pemerintah, dan bahkan pejabat-pejabatnya sebagai pribadi, untuk mengimplementasikan dan mempertahankan program penyesuaian tersebut.[44]

Kompleksitas dan kepekaan isu-isu yang harus dipertimbangkan oleh Bank telah tumbuh berlipat ganda sejalan dengan evolusi pekerjaan Bank yang berkaitan dengan program penyesuaian struktural. Ketika fokus dari program penyesuaian telah beralih dari pembuatan kebijakan di tingkat ekonomi makro ke formulasi dan implementasi kebijakan pada tingkat sektor dan sub-sektor, Bank telah terlibat semakin dalam pada masalah-masalah sebagian Negara Anggota.

Misalnya, kepedulian Bank yang sebelumnya pada pembuatan kebijakan pada tingkat ekonomi makro telah membuatnya berfokus pada, antara lain, masalah-masalah dalam sektor keuangan Negara Anggota. Berhadapan dengan masalah ini, Bank mulai mendanai pinjaman penyesuaian sektor keuangan yang dibuat pada awalnya untuk menghasilkan perubahan kebijakan berorientasi pasar di sektor keuangan Negara Peminjam. Bagaimanapun, perubahan fokus kebijakan ini menunjukkan masalah lain di luar sektor keuangan. Akibatnya, Bank melebarkan kegiatannya untuk memasukkan reformasi atas pengaturan pengawasan di sektor

---

44. Mosley, et.al., lihat note 39 di atas.

keuangan. Ini, pada akhirnya, akan memunculkan isu kelayakan atas implementasi regulasi pemerintah di sektor keuangan. Isu-isu ini menyebabkan Bank lebih jauh melebarkan lingkup kegiatannya dalam mempromosikan transparansi dan penegakan hukum di Negara Peminjam. Fokus pada reformasi hukum ini menggarisbawahi masalah-masalah yang dihadapi oleh lembaga-lembaga kehakiman di beberapa Negara Anggota Bank, dan telah menyebabkan Bank membiayai beberapa proyek reformasi hukum.[45]

Evolusi Bank dalam pemberian pinjaman untuk program-program penyesuaian ini, bersamaan dengan kepedulian Bank terhadap pemberantasan kemiskinan dan pembangunan sumber daya manusia, telah memperluas lingkup kegiatan yang sekarang dibiayai oleh Bank (sebagai tambahan pada proyek-proyek infrastruktur tradisionalnya) menjadi: reformasi pelayanan umum; reformasi manajemen perusahaan-perusahaan negara; perbaikan kualitas pendidikan dan keadilan akses ke pendidikan dasar; reformasi di universitas-universitas; pembangunan sektor-sektor swasta; reformasi pendaftaran tanah dan pemberian hak atas tanah; dan program-program untuk menjamin kelompok-kelompok

45. Kemajuan dalam sistem pemberian pinjaman ini bisa dilihat dari deskripsi pemberian peminjaman yang ada dalam laporan tahunan Bank. Evolusi yang sama dalam operasi Bank telah muncul dalam semua sektor di mana Bank mendanai Negara Peminjam. Untuk penjelasan lebih lanjut tentang isu ini lihat note 47-48 di bawah.

rentan seperti perempuan, anak-anak, indigenous people, dan minoritas lain bisa mendapat akses ke pelayanan kesehatan, pendidikan, dan lain-lain program yang dibiayai Bank. Sebagai tambahan, selama dua tahun terakhir Bank telah secara aktif mempromosikan partisipasi rakyat dalam kegiatan-kegiatannya.[46]

Suatu perbandingan atas operasi IBRD dan IDA di tahun 1990 dan 1995 menunjukkan perubahan dramatis pada kegiatan Bank.[47] Di tahun 1990, hanya satu dari 234 pinjaman yang diberi oleh dua institusi ini yang secara eksplisit memasukkan partisipasi sebagai elemen dalam desain proyek. Di tahun 1995, dari 243 proyek yang didanai Bank, 92 memasukan elemen partisipasi di dalamnya, dan dua institusi ini tidak ada memberi pinjaman untuk reformasi lembaga kehakiman. Di tahun 1995, mereka telah memberi dana untuk lima proyek yang didesain, paling tidak sebagian, untuk mempromosikan reformasi semacam itu. Di tahun 1990, Bank mendanai tidak satu pun proyek yang dibuat untuk melindungi hak milik atau menggalakkan *land reform*. Di tahun 1995, Bank membiayai pro-

---

46. Informasi ini ditarik dari ringkasan berbagai proyek yang ada dalam laporan tahunan Bank. Lihat World Bank, *World Bank Annual Report 1990*, hal. 137-81, 1991, hal. 161-78; 1992 hal. 157-95; 1993 hal. 145-88, 1994, hal. 122-43; 1995 hal. 104-23 [selanjutnya disebut Laporan Tahunan].
47. Lihat Laporan Tahunan, note 46 di atas, ringkasan proyek tahun 1990 dan 1995.

yek-proyek semacam itu di berbagai negara seperti Indonesia, Nikaragua, Bolivia, Thailand dan Rusia.[48] Di tahun 1990, kegiatan Bank untuk proyek *good governance* difokuskan pada perbaikan efisiensi pada manajemen sektor publik dan pada kebijakan liberalisasi di bagian-bagian tertentu. Sejak 1995, lingkup kegiatan Bank terhadap proyek ini telah melebar sampai memasukkan penguatan pemerintahan lokal dan desentralisasi pengambilan keputusan dari pemerintah pusat ke daerah; merestorasi atau menciptakan fungsi-fungsi pemerintah yang mendasar pada Wilayah Perwalian seperti Burundi, Rwanda, dan Haiti; serta merestorasi keyakinan publik akan integritas dan kompetensi sektor-sektor publik di Guatemala.[49] Sejak 1990, IBRD dan IDA juga telah mendanai proyek-proyek untuk pembangunan pendidikan tinggi; memperbaiki akses yang adil untuk mendapatkan pendidikan; memperbaiki peluang bersekolah untuk anak perempuan; mempromosikan pelayanan kesehatan bagi perempuan; membantu *indigenous people* dan kelompok minoritas lain; membantu negara-negara dalam membuat program pelatihan pelayanan hukum; serta membantu Uganda untuk mendirikan suatu yayasan untuk mengurangi ketidakadilan yang kronis dalam sejarah negara itu.[50]

---

48. Idem.
49. Lihat Laporan Tahunan, note 46, ringkasan proyek tahun 1994 dan 1995.
50. Idem.

Ulasan singkat mengenai kegiatan Bank tersebut telah menggambarkan betapa luasnya isu-isu HAM yang bisa muncul dalam aktivitas Bank. Misalnya, Bank mempengaruhi hak-hak individual untuk bebas dari diskriminasi dan hak-hak mereka atas pendidikan dan kesehatan ketika Bank mendanai proyek-proyek yang mempromosikan keadilan atas pelayanan kesehatan dan pendidikan. Sama halnya, Bank mempengaruhi kemampuan rakyat untuk menegakkan hak-hak mereka dalam interaksi dengan pemerintah ketika Bank membiayai reformasi atas pelayanan publik. Juga, Bank menyuarakan pertanyaan tentang kebebasan mengemukakan pendapat dan berorganisasi ketika Bank membiayai proyek-proyek yang memasukkan partisipasi rakyat dalam desain dan implementasinya. Selain itu, dengan mendanai perubahan-perubahan dalam manajemen universitas dan kualitas pendidikan, Bank mempengaruhi kebebasan akademis. Akhirnya, saat Bank mendanai suatu program reformasi badan kehakiman, sekalipun hanya untuk memperbaiki aspek tertentu pada kegiatan judisial,[51] Bank mempengaruhi cara di mana sistem judisial

---

51. Bank mencoba untuk membatasi upaya-upaya reformasi pemerintahan dan hukum pada isu-isu yang memiliki efek ekonomi yang "langsung dan jelas". Akibatnya proyek-proyek reformasi yudisialnya cenderung memfokuskan pada administrasi yudisial dan kemampuan badan-badan yudisial untuk berhubungan dengan isu-isu ekonomi dan komersial. Lihat Shihata, *Opinion on Governance*, note 35 di atas; Lawyers Committee

itu akan bekerja untuk semua orang yang membutuhkannya. Pada tingkat yang lebih luas, Bank juga mempengaruhi akses setiap orang ke sistem kehakiman.

Ringkasnya, tampak masuk akal untuk menyimpulkan (berdasarkan lingkup kegiatannya saat ini), bahwa kegiatan Bank telah membawa efek yang langsung pada hak-hak berikut ini di Negara Peminjam: hak atas peradilan yang adil; hak atas kebebasan menyatakan pendapat dan berorganisasi; hak untuk berpartisipasi dalam pemerintahan dan kehidupan budaya suatu komunitas; hak atas pekerjaan; hak atas pelayanan kesehatan, pendidikan, makanan, dan perumahan; serta hak perempuan, anak-anak, *indigenous people* atas perlakuan yang non-diskriminatif.[52] Selain itu, tergantung pada

---

for Human Rights, *The World Bank: Governance and Human Rights* (1993) [selanjutnya disebut *Governance*]; Lawyers Committee for Human Rights, *Update on Governance* (1995) [selanjutnya disebut *Update on Governance*]. Untuk analysis yang kritis tentang reformasi yudisial, lihat Lawyers Committee for Human Rights, *Halfway to Reform, The World Bank and the Venezuelan Justice System* (1996).

52. Hak-hak ini diambil dari *Konvensi Internasional Hak-hak Sipil dan Politik*, 16 Des. 1966, 999 U.N.T.S. 171; *Konvensi Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, yang dibuka untuk peratifikasian pada 19 Des. 1966, 993 U.N.T.S 3 (berlaku 3 Jan. 1976); *Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan*, G.A Res. 34/180 U.N Doc. A/34/46 (18 Des. 1979), dicetak ulang di 19 I.L.M. 33 (1980); *Konvensi Hak Anak*, G.A Res. 44/25 (20 Nov. 1969), U.N GAOR, Sesi ke-44, Lemb. No. 49, hal. 167,

tanggapan Negara Peminjam pada warganegaranya untuk memanfaatkan kesempatan dalam proyek-proyek yang dibiayai Bank, Bank bisa berpengaruh pada HAM yang berhubungan dengan integritas orang.[53] Ini akan muncul kalau Negara atau aparaturnya menghukum warganegara yang menggunakan kesempatan yang dibuat oleh undangan Bank untuk berpartisipasi dalam operasinya untuk menentang proyek-proyek yang disponsori oleh Negara.[54]

E. Isu-isu HAM yang Muncul dalam Operasi Bank

Di saat sejumlah kasus di mana proyek-proyek yang dibiayai Bank telah menimbulkan pelanggaran HAM,[55] standar yang ditunjukkan Bank

---

U.N Doc. A/44/49 (1989); dan Piagam PBB.

53. Hak-hak ini meliputi hak bebas dari penyiksaan, hak atas pengadilan yang adil, dan hak bebas dari penangkapan dan penahanan sewenang-wenang.
54. Untuk pembicaraan tentang pertanggungjawaban Bank dalam situasi-situasi berikut, lihat Bagian V.B.3 di bawah.
55. Lihat Sardar Sarovar, note 43 di atas; ELSAM (Institute for Policy Research and Advocacy) and Lawyers Committee for Human Rights, *In the Name of Development: Human Rights and the World Bank in Indonesia* (1996); *Justice Denied!: Human Rights and the International Financial Institutions* (1994), *Request for Inspection-Nepal: Arun III Hydroelectric Project*, 3 Nov. 1994, IPN Request RQ 94/1 (tersedia di http://www.worldbank.org/ins-panel.html). Re-

tampak semakin peduli terhadap isu HAM walau kurang menonjol. Bagian ini membicarakan kepedulian yang terakhir tadi secara lebih detail.

1. Larangan Mempertimbangkan Faktor Politik

Isu HAM timbul pertamakali berkaitan dengan adanya standar kegiatan Bank yang berhubungan dengan bagaimana Bank menginterpretasikan pasal-pasal mengenai larangan mempertimbangkan faktor politik di dalam kegiatan mereka.[56] Saat ini, garis pembedaan yang ditarik oleh Bank antara faktor "ekonomi" dan "politik" didasarkan pada dampak suatu faktor terhadap pertimbangan atas efisiensi dan ekonomi.[57] Dengan dasar ini, Bank mendefinisikan faktor ekonomi, dalam arti otentiknya, sebagai tiap-tiap faktor yang memiliki "efek ekonomi yang langsung dan jelas, yang relevan dalam pekerjaan Bank".[58] Bank menggunakan suatu pengujian yang terdiri dari tiga bagian untuk menentukan kalau efek ekonomi dari faktor tertentu pada kegiatan Bank adalah "langsung dan jelas." Efek ekonomi harus: (i) jelas dan tidak bisa diartikan lain; (ii) preponderant (berpengaruh besar); dan (iii) ketika isu ini diasosiasikan dengan tindakan-

---

quest for Inspection-Rodonia Natural Resources Management Project, IPN Request RQ 95/3 (tersedia di http://www.worldbank.org/ins-panel.html).

56. Pasal-pasal IBRD, lihat note 24 di atas.
57. Shihata, *Opinion of Governance*, note 35 di atas.
58. Idem, Shihata, note 5 hal 53-97 di atas.

tindakan politik atau akibat dari peristiwa politik, efek ekonomi "harus berdampak dan memiliki relevansi sedemikian rupa sehingga menjadi kepedulian Bank."[59]

Dewan Penasehat Umum Bank (*Bank's General Counsel*) juga telah mencoba untuk mendefinisikan istilah "politis". Ia menyarankan agar istilah politik berhubungan dengan "seni dan praktek menyelenggarakan suatu negeri atau pemerintahan".[60] Hal ini meliputi faktor-faktor yang akan mengharuskan Bank mau tidak mau mengambil sikap terhadap sistem politik Negara Peminjam, seperti berpihak pada satu partai atau faksi politik. Ini juga meliputi pertimbangan yang dapat berakibat, bahwa keputusan Bank akan terpengaruh oleh prinsip-prinsip, opini, atau kepercayaan dari rakyat atau partai berkuasa di Negara Anggota.[61] Dewan Penasehat Umum akan mengecualikan dari istilah itu "suatu isu tipikal ekonomi dan teknis seperti 'manajemen uang atau keuangan' atau lebih umumnya

---

59. Lihat Shihata, *Opinion on Governance*, note 35 di atas. Harus diperhatikan bahwa Bank selalu mengakui bahwa pembangunan politik di dalam suatu negara bisa begitu penting sehingga ia mempengaruhi stabilitas negara itu di masa depan. Dalam situasi semacam ini, Bank disyaratkan untuk mempertimbangkan pembangunan politik ini karena mereka akan mempengaruhi keberhasilan proyek dan kemampuan peminjam untuk melakukan kewajibannya dalam perjanjian hutang. Lihat Pernyataan Broches, note 35 di atas.
60. Lihat Shihata, Opinion on Governance, note 35 di atas.
61. Idem.

manajemen efisien atas sumber-sumber daya negara."[62]

Isu yang dibicarakan di atas yang dipertimbangkan Bank dalam mandatnya menunjukkan bagaimana Bank mengaplikasikan definisi-definisi itu. Bank mempertimbangkan isu-isu yang berhubungan dengan derajat dan kualitas intervensi Negara Peminjam terhadap ekonominya sebagai masukan dalam mandat ekonomi Bank, karena intervensi itu berakibat langsung pada prospek investasi di negara itu. Karena alasan ini Bank mendukung usaha-usaha Negara Peminjam untuk mereformasi pelayanan umumnya, memperbaiki aspek-aspek dalam sistem hukumnya yang langsung mempengaruhi perdagangan, meningkatkan tingkat akuntabilitas bagi dana-dana umum, dan menambah disiplin dalam proses pembuatan anggaran.[63]

Menduanya interpretasi Bank terhadap mandatnya itu bisa dilihat pada keputusannya mengenai isu penyunatan pada anak perempuan. Diputuskan Bank bahwa penyunatan terhadap anak perempuan sebagai suatu isu ekonomi. Bank memberi pembenaran pada keputusan ini dengan menunjuk pada biaya ekonomi yang berhubungan dengan penyunatan anak perempuan.[64] Sebaliknya, Bank

---

62. Idem.
63. Idem. Lihat juga World Bank, *Governance of the World Bank Experience* (1994), World Bank, *Governance and Development* (1992).
64. Lihat George Graham, *Pledge over Female Mutilation: World Bank and IMF Win Commitment by Burkina Faso*, in "Times", 22 April, 1994, pada A6.

enggan atau belum pernah mau menetapkan kebebasan pers sebagai suatu isu ekonomi, walau jelas-jelas ada biaya ekonomi yang timbul dari ketiadaan pers yang bebas.[65]

Contoh-contoh ini menunjukkan bahwa interpretasi Bank terhadap frasa "langsung dan jelas" tidaklah berbasiskan pada suatu kriteria yang bisa diidentifikasi dengan mudah. Sifat sewenang-wenang dari pengujian ini tidak mengejutkan. Pengujian ini mudah diucapkan tapi sangat sulit untuk diterapkan. Masalah utamanya adalah bahwa tes ini tidak menentukan periode di mana sifat langsung dan jelas suatu dampak ekonomi dari faktor tertentu harus diujikan. Kalau selang waktu untuk analisisnya pendek, lalu relatif sedikit isu-isu ekonomi yang tidak jelas akan memiliki efek yang langsung dan jelas.

Banyak proyek dan program Bank, bagaimanapun, diimplementasikan dalam suatu jangka

---

65. Jean Dreze & Armatya Sen, *Hunger and Public Action*, hal. 263-64 (1989). Profesor Sen menyatakan bahwa, "belum pernah ada kelaparan dalam suatu negara yang berdasar demokrasi dengan pers yang relatif bebas ... saya tidak pernah lihat pengecualiannya. Ini berlaku untuk negara-negara sangat miskin dengan sistem demokrasi dan juga pada negara kaya", Sylvia Nasar, *It's Never Fair to Just Blame the Weather*, N.Y Times, 17 Jan. 1993, di A1. Keuntungan lain dari kebebasan pers adalah pembeberan informasi. Ini memungkinkan investor untuk mengenali peluang-peluang dan resiko bisnis, dan memungkinkan warganegara untuk meminta pertanggungjawaban pemerintahnya.

waktu yang relatif panjang dan dirancang untuk menghasilkan keuntungan dalam waktu yang bahkan lebih lama. Akibatnya, tidak mustahil untuk mengukur efek yang langsung yang jelas dari beberapa aspek dalam operasi selama suatu periode tertentu yang kira-kira bersamaan dengan masa kerja proyek. Tetapi, mengingat bahwa faktor-faktor ekonomi dan politik terkait secara inheren,[66] kemungkinan bahwa dalam suatu jangka waktu itu hampir semua isu politik, sosial dan kultural akan berdampak ekonomi yang jelas pada program dan proyek yang dibiayai oleh Bank dan pada kemampuan Negara Peminjam untuk menyelesaikan kewajiban hutangnya. Sebagai konsekuensi, berdasarkan tes untuk menguji langsung dan jelasnya suatu faktor, Bank harus menganggap hampir semua isu sebagai isu ekonomi.

Untuk mengambil contoh, bayangkan suatu Negara Anggota memutuskan, berdasarkan pertimbangan HAM, memberikan kepada tersangka tindak kriminal hak atas penasehat hukum dan peradilan yang tidak memihak. Pertama-tama, keputusan ini akan nampak sebagai keputusan politik yang tidak gayuh dengan proses pembuatan kebijakan oleh Bank. Tetapi, keputusan ini, dalam kurun waktu tertentu, bisa memiliki efek ekonomi yang signifikan dan secara potensial bertabrakan. Pada satu sisi, perbaikan yang muncul terhadap kondisi HAM di Negara Anggota akan mem-

66. Limited Mandates, note 3, hal. 413-16.

perbaiki kepercayaan pelaku bisnis, yang akan membawa hasil berupa peningkatan investasi, peningkatan kesempatan kerja, dan pengenduran ketegangan sosial. Pada sisi lain, keputusan ini akan mengarah pada re-alokasi sumber daya ke sistem pengadilan pidana, yang akan mengurangi sumber daya yang tersedia bagi sistem pengadilan perdata. Kebutuhan akan petugas polisi yang akan memakai waktu lebih banyak untuk bersaksi di pengadilan pidana akan mengurangi jumlah polisi yang tersedia untuk mencegah kejahatan. Selain itu, keputusan itu akan mengarah pada suatu re-alokasi anggaran pada sistem pengadilan pidana dengan konsekuensi pengurangan anggaran di bidang lain. Perkembangan ini akan secara negatif mempengaruhi kepercayaan pelaku bisnis yang mengarah pada pengurangan investasi, naiknya pengangguran dan ketenangan sosial, dan pengurangan kemampuan Negara Peminjam untuk melaksanakan kewajiban hutangnya.[67] Dalam kedua sisi kemungkinan ini, jelas bahwa keputusan negara akan berkonsekuensi secara ekonomis.

Efek-efek potensial dari keputusan HAM tersebut karenanya mengindikasikan, bahwa Bank harus memperlakukan keputusan untuk memberi tersangka pelaku kriminal hak atas penasehat hukum sebagai suatu isu ekonomi. Ini men-

---

67. Reginald H. Green, *Participatory Pluralism and Pervasive Poverty: Some Reflections 21* (1989) (membicarakan konsekuensi dari reformasi sistem pengadilan pidana yang terjadi karena tekanan eksternal).

ciptakan suatu masalah, bagaimanapun, karena ini mengakibatkan bahwa semua isu akan jadi isu ekonomi. Sebagai akibatnya, tidak ada isu yang bisa dikecualikan dari lingkup jurisdiksi Bank. Penerapan atas pendekatan seperti ini oleh Bank akan mengganggu peranannya sebagai organisasi internasional yang memiliki misi khusus, dan akan jelas merubah keseimbangan dalam hubungan Bank dan Negara Anggota. Betapapun, harus diakui bahwa kegagalan pengujian ini [menguji 'langsung dan jelasnya' suatu faktor terhadap situasi ekonomi] untuk memasukkan suatu dimensi temporal akan mengarah pada penerapan pendekatan yang menyentuh segala aspek atau pun menghasilkan keputusan-keputusan yang terkesan arbiter,[68] sewenang-wenang.

2. *Bank dan Standar Hak Asasi Manusia Internasional*

Isu yang kedua, yang berkaitan dengan kegiatan Bank dalam hubungannya dengan hak asasi manusia adalah berkenaan dengan instrumen internasional HAM. Kenyataan bahwa Bank bukanlah penandatangan dari konvensi-konvensi utama HAM, bukan berarti dengan sendirinya Bank lepas dari kewajiban untuk secara spesifik mengaplikasikan

68. Isu ini akan dibicarakan lagi di Bagian V dari artikel ini, di mana penulis akan mendiskusikan isi dari kebijakan IFI yang mungkin.

standar-standar HAM yang diakui secara internasional dalam kegiatannya. Begitu pula, Bank tidak harus mengikuti keputusan-keputusan atau rekomendasi dari badan-badan khusus HAM.[69] Dalam teori, karenanya, Bank bisa membuat standar-standar HAM-nya sendiri.

Bagaimana pun, ada batas-batas kemampuan Bank untuk membangun garis kebijakan HAM yang tidak harus sama dengan standar HAM yang diakui secara internasional. Pertama, Bank adalah badan khusus PBB dan karenanya diharuskan untuk bertindak sesuai dengan Piagam PBB.[70] Kedua, Bank, sebagai suatu organisasi internasional, merupakan subyek hukum internasional dan karenanya tidak boleh melanggar hukum kebiasaan internasional.[71] Berkaitan dengan statusnya ini, misalnya, Bank tidak boleh langsung atau tak langsung membiayai negara-negara yang mempraktekkan *genocide* (pembasmian atas etnis tertentu) atau perilaku diskriminasi rasial.

---

69. Tidak ada persetujuan yang mensyaratkan Bank untuk mengikuti rekomendasi dari PBB ini ataupun agensi-agensi khususnya. Lihat UN-IBRD *Relationship Agreement*, note 6 di atas; UN-IDA *Relationship Agreement*, note 6.
70. Derek W. Bowett, *The Law of International Institutions* (ed. ke-4 1962); Henry G. Schermers & Niels M. Blokker, International Institutional Law (ed. ke-3 1995)
71. Bowett, note 70 di atas; Schermers & Blokker, note 70 di atas.

Selain itu, kegiatan Bank juga tidak boleh mengganggu kemampuan Negara Anggotanya untuk menunaikan kewajiban-kewajiban hukum internasional mereka. Ini berarti bahwa, paling sedikit di negara-negara penanda-tangan konvensi-konvensi HAM, Bank boleh berkewajiban untuk memastikan bahwa kegiatannya tidak akan mengganggu upaya-upaya negara untuk menghormati konvensi-konvensi itu.[72] Ini akan termasuk menjamin, bahwa proyek-proyek yang dibiayainya tidak akan didistribusikan untuk biaya-biaya dan keuntungan yang bisa menghambat upaya Negara Peminjam untuk menegakkan kewajiban-kewajiban hukumnya.

3. Relasi Bank dan Negara Peminjam

Isu ketiga yang muncul dalam hubungan kegiatan Bank dengan hak asasi manusia adalah, besarnya pengaruh yang dimiliki Bank terhadap kebijakan-kebijakan pembangunan, termasuk kebijakan HAM, di Negara Anggota. Bank bisa menunjukkan pengaruh melalui peminjaman, dialog kebijakan, bantuan teknis, dan program-

72. Memberlakukan standar-standar ini tidak akan mudah mengingat perbedaan interpretasi di kalangan negara-negara tentang bagaimana menyelesaikan kewajiban-kewajiban HAM mereka, Limited Mandates, lihat note 3. Suatu hasil memuaskan bagi masalah ini akan difasilitasi oleh suatu kebijakan HAM yang eksplisit dari Bank. Untuk diskusi yang mendetail tentang isu ini, lihat Bagian V.A di bawah.

program risetnya. Tingkat pengaruh ini sangat tergantung pada posisi tawar menawar relatif Bank dan Negara Anggota. Ini akan dipengaruhi oleh berbagai faktor seperti kekuatan dari pendapat Bank atas kebutuhan-kebutuhan Negara Peminjam, hubungan antara pejabat-pejabat Bank dengan Negara Peminjam, kualitas dari perencanaan pembangunan negara itu, kejelasan dari perspektif negara itu sendiri akan jasa-jasa yang dibutuhkannya dari Bank, dan akses negara itu ke sumber-sumber dana yang lain.

Bank bisa menggunakan ketiadaan transparansi dalam interpretasinya atas pasal larangan pertimbangan politik untuk menaikkan posisi tawar menawarnya. Tiadanya petunjuk yang jelas tentang HAM dan isu politik lainnya, yang mana yang masuk dalam kewenangannya, memungkinkan pejabat Bank menentukan isu-isu mana yang bisa dan tidak bisa dipertimbangkan dalam rancangan dan implementasi kegiatan yang dibiayai Bank (ini berlangsung secara tertutup). Ini bisa berarti kerugian bagi Negara Peminjam, yang akan berusaha untuk membuat kebijakan-kebijakan yang konsisten dengan kewajiban-kewajiban internasionalnya dalam memenuhi HAM, tapi barangkali tidak sesuai dengan pandangan pejabat Bank yang relevan tentang kebijakan-kebijakan yang pantas bagi suatu negara. Ini bisa juga merugikan *stakeholder* lain, pihak terkait, dalam hubungan Bank dan Negara Peminjam yang berusaha mencari bantuan luar negeri guna mendorong suatu negara menegakkan kewajiban hukum internasionalnya.

Pada sisi lain, ketiadaan petunjuk yang jelas bisa berarti suatu kesempatan bagi Negara Peminjam yang siap. Negara-negara ini, juga *stakeholder* non-pemerintah lain dalam operasi Bank, bisa memakai pengetahuan mereka yang lebih baik tentang kondisi dan kebutuhan rakyat setempat, dan proses perencanaan pembangunan mereka sendiri untuk menaikkan posisi tawar menawar mereka terhadap Bank. Selain itu, kalau mereka bisa meyakinkan para pejabat Bank untuk memperlakukan kepedulian HAM mereka sebagai "isu ekonomi", mereka bisa juga meningkatkan pelayanan Bank untuk mempromosikan agenda HAM mereka sendiri.

F. Perlindungan HAM

Pembicaraan kita sejauh ini terpusat pada kewajiban-kewajiban Bank untuk mempromosikan HAM. Bank, betapa pun, berkewajiban juga untuk melindungi para korban pelanggaran HAM dari para pelaku pelanggaran. Kewajiban Bank dalam hal ini muncul terutama ketika Negara Peminjam potensial merupakan negara yang melakukan pelanggaran serius HAM. Pelanggaran ini bisa langsung berhubungan dengan atau sepenuhnya tidak berhubungan dengan operasi tertentu Bank. Suatu contoh pelanggaran yang berkaitan dengan kegiatan Bank adalah, ketika warganegara menderita kerugian setelah menerima tawaran Bank berpartisipasi dalam operasi yang dibiayai Bank. Suatu contoh pelanggaran yang tidak berhu-

bungan dengan operasi Bank terjadi ketika Negara Peminjam bersalah karena penangkapan massal yang semena-mena dan penahanan tanpa proses hukum, di mana para tahanan ditahan atas kegiatan yang tidak berkaitan dengan operasi yang potensial akan dibiayai Bank.

Karena sejumlah alasan, perlindungan HAM adalah isu yang jauh lebih sukar bagi Bank ketimbang pemajuan HAM. Alasan pertama, bahwa tidak ada satu negara di dunia memiliki catatan HAM yang sempurna. Karenanya, kalau Bank menetapkan standar HAM yang terlalu tinggi ia tidak akan bisa memberi pinjaman pada negara manapun. Pada sisi lain, kalau Bank tidak menetapkan standar-standar, ia bisa terjerumus mendukung pemerintahan-pemerintahan yang terlibat dalam pelanggaran HAM, dan karenanya, tidak akan mampu mempromosikan pembangunan berkelanjutan.[73]

Kedua, upaya Negara untuk mengidentifikasi kondisi HAM, yang mengharuskan keterlibatan Bank untuk mengambil tindakan protektif, akan dikomplikasikan pada fakta bahwa hukum hak asasi manusia memperlakukan semua HAM bernilai sepadan. Akibatnya, negara-negara yang berbeda dapat memilih untuk menekankan pada HAM yang berbeda pada tingkat-tingkat yang berbeda dalam proses pembangunan mereka. Tidaklah mudah bagi Bank atau pengamat lain untuk menyeimbangkan penghormatan akan pilihan-pilihan ini dengan

73. Pembangunan Berkelanjutan adalah suatu proses komprehensif yang melibatkan aspek ekonomi, sosial, kultural, politik dan lingkungan hidup. Lihat note 2 di atas.

suatu penilaian ketika situasi HAM suatu Negara telah mencapai satu keadaan kritis yang menghendaki respon tertentu dari Bank.[74]

Ketiga, kesanggupan Bank untuk melindungi HAM terbatas oleh fakta bahwa ia adalah organisasi ekonomi yang khusus. Makanya Bank cenderung tidak punya para ahli yang dibutuhkan untuk memahami situasi HAM yang cukup serius untuk diberi tanggapan atau penentuan apakah tanggapan itu memang perlu. Ada jawaban bagi masalah ini. Bank harus bekerja dengan organisasi-organisasi yang bergerak di bidang HAM dan kelompok-kelompok para ahli lain untuk memformulasi suatu kebijakan mengidentifikasi negara-negara di mana situasi HAM-nya membutuhkan suatu tanggapan Bank.[75]

Alasan keempat, bahwa sekali pun setelah Bank menentukan bahwa situasi HAM cukup serius untuk ditanggapi dengan tindakan protektif, tidak jelas reaksi apa yang harus dilakukan. Mungkin kalau salah satu dari tiga reaksi yang kontradiktif berikut bisa produktif: (i) Bank harus menghentikan komitmen pemberian hutang atau pembayaran bagi negara itu, (ii) Bank harus melanjutkan pinjaman dengan asumsi bahwa proyek-proyek pembangunan yang didanainya pada akhirnya akan menghasilkan suatu perubahan situasi HAM di negara itu, atau (iii) Bank akan meneruskan pinjaman tapi hanya untuk proyek-proyek yang

74. Limited Mandates, lihat note 3 di atas.
75. Beberapa proposal untuk kebijakan ini akan dibicarakan di Bagian V dari artikel ini.

membantu pemberdayaan korban-korban untuk mempertahankan hak asasi mereka.

Secara historis Bank telah memberikan tanggapan dengan memperlakukan isu-isu pelanggaran HAM yang saling terpisah sebagai suatu isu politik yang ada di luar mandat atau kewenangannya. Bagaimanapun, upaya-upaya Bank untuk mempromosikan *good governance* di Negara Peminjam menghalangi posisi ini. Ada dua alasan untuk hal ini. Pertama, proyek *governance* memaksa Bank menanggapi isu-isu yang berhubungan dengan bagaimana suatu negara mengatur sumber daya-sumber dayanya, termasuk sumber daya manusianya.[76] Manajemen sumber daya manusia harus memasukkan pertimbangan HAM. Kedua, adalah sulit bagi Bank untuk berargumen bahwa pemerintah yang bersalah karena pelanggaran HAM adalah sedang menjalankan *good governance.*

Pertanyaan tentang bagaimana berurusan dengan perlindungan para korban HAM juga mendapat kegayuhan lebih luas sekarang, karena Bank sedang mempromosikan partisipasi sebagai bagian dari prosedur operasional bakunya. Dalam hal ini Bank perlu suatu petunjuk untuk menentukan kapan rakyat berhak akan kesempatan untuk berpartisipasi dalam proyek-proyek yang didanai Bank. Bank juga perlu merumuskan suatu kebijakan untuk menghadapi situasi ketiadaan partisipasi dan situasi di mana beberapa orang atau kelompok,

---

76. Lihat World Bank, *Governance and Development*, lihat note 63, World Bank, *Governance*, lihat note 63.

yang dilibatkan berpartisipasi dalam proyek Bank, mengalami kerugian sebagai akibat dari partisipasi dalam desain dan implementasi proyek itu.[77]

G. Isu-isu Institusional HAM

Isu yang terakhir muncul sehubungan dengan prosedur operasi internal Bank sendiri. Bank, sebagai subyek hukum internasional, harus memastikan bahwa kegiatannya dilakukan dalam suatu cara yang konsisten dengan hak-hak warganegara Negara Anggota yang diakui secara internasional. Ini berarti bahwa aturan dan prosedur operasi harus menyertakan elemen-elemen proses yang adil sebagai prosedur yang transparan, komunikasi yang terbuka, dan akuntabilitas.[78]

---

77. Lihat Limited Mandates, note 3; Shihata, *Democracy and Development*, lihat note 2, hal. 7.
78. Harus diingatkan bahwa hak-hak ini berhubungan dengan elemen *good governance* yang disarankan oleh Bank bagi Negara Anggota untuk dimasukkan dalam praktek beroperasi mereka. Karena itu, sangat sulit untuk melihat keberatan apa bagi Bank untuk mempraktekkan apa yang ia sarankan pada pihak lain. Daniel D. Bradlow, *International Organizations and Private Complainants: The Case of the World Bank Inspection Panel*, 34 VA. J. INT'L L. 553 (1994). Tantangan institusional yang tercipta bagi Bank akan dibicarakan pada bagian lain dari artikel ini. Lihat Bagian IV di bawah.

III. Dana Moneter Internasional

A. Pengantar

Pada bagian ini saya berpendapat, selama 50 tahun terakhir IMF telah mengalami transformasi dari suatu institusi keuangan dengan ruang lingkup operasi yang ketat terumuskan menjadi suatu institusi yang kegiatannya seringkali muncul terfokus lebih pada pembangunan ketimbang masalah-masalah keuangan.[79] Walaupun sebab-sebab ekspansi operasi IMF berbeda dengan sebab ekspansi Bank, hasilnya kurang lebih sama. Saat ini, IMF, seperti halnya Bank, memiliki beberapa pengaruh atas situasi HAM di Negara Anggotanya.[80] Lebih jauh,

---

79. Untuk *review* atas operasi 50 tahun pertama IFI, lihat Robert S. Browne, *Rethinking the IMF on its Fiftieth Anniversary, dalam The World Bank's Monetary System* (Jo Marie Griesgraber & Bernhard G. Gunther, editor, 1996); Barry Eichengreen & Peter B. Kenen, *Managing the World Economy 3* (Peter B. Kenen, ed. 1994); Bretton Woods Commission, Bretton Woods: *Looking to the Future* (1994); *Fifty Years after Bretton Woods: the Future of the IMF and the World Bank* (James M. Boughton & K. Sarwar Lateef, ed. 1995) [selanjutnya disebut Fifty Years After].
80. Margaret Conklin & Daphne Davidson, *The IMF and Economic and Social Human Rights: A Case Study of Argentina, 1958-1985*, 8 HUM. RTS Q 227 (1986); Michael Lucas, *The International Monetary Fund's Conditionality and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: An Attempt to Define the Relation*, 25 R. BEL. D. INT'L 104 (1992);

IMF memiliki pengaruh ini meski pun kebijakannya mengenai HAM jauh lebih terbelakang dibanding kebijakan Bank.

Untuk menjelaskannya, saya akan memulai dengan suatu perbincangan tentang Anggaran Dasar IMF serta perkembangan evolutifnya. Pembicaraan ini akan diikuti oleh suatu analisis tentang keterlibatan IMF saat ini atas situasi HAM di Negara Anggotanya.

B. Mandat IMF

IMF, seperti Bank Dunia, adalah suatu badan khusus PBB.[81] Ia didirikan untuk membantu mengatur sistem moneter internasional dan untuk memberikan dukungan keuangan pada Negara Anggota yang sedang mengalami masalah-masalah keseimbangan neraca pembayaran. Sesuai dengan Anggaran Dasarnya, tujuan IMF, antara lain, adalah untuk mempromosikan kerjasama moneter, mempromosikan nilai tukar mata uang yang stabil dan teratur, membantu pendirian suatu sistem pembayaran multilateral untuk transaksi saat ini, dan menambah keyakinan pada negara-negara dengan membantu mereka memperbaiki masalah neraca pembayaran dengan suatu cara yang tidak destruktif bagi kemakmuran dalam negeri dan internasio-

---

Balakrishnan Rajagopal, *Crossing the Rubicon: Synthesizing the Soft International Law of the IMF and Human Rights*, 11 B.U. INT'L. L.J 81 (1993).

81. U.N-IMF Relationship Agreement, note 6 di atas.

nal.[82]

Sampai runtuhnya sistem *par value*,[83] pekerjaan IMF sangatlah sederhana. Ia mengawasi kebijakan-kebijakan moneter internasional Negara Anggota untuk menjamin bahwa mereka akan konsisten dengan penjagaan atas *par value*, nilai tetap, mata uang mereka. IMF juga diharapkan pula untuk memberi kepada para anggotanya suatu pembiayaan jangka-pendek saat mereka mengalami kesulitan dalam neraca pembayaran.[84]

Mekanisme utama IMF untuk memonitor nilai tukar mata uang dan neraca pembayaran Negara Anggota adalah, dan masih, konsultasi berkala yang diadakan bersama Negara Anggota sesuai dengan pasal IV Anggaran Dasarnya. Sistem *par*

---

82. Anggaran Dasar IMF, note 12 di atas, pasal I.
83. Sesuai dengan Pasal-pasal asli dari IMF, tiap Negara Anggota disyaratkan untuk menciptakan nilai tetap untuk mata uangnya. Tiap negara harus menjamin bahwa mata uangnya tidak turun naik lebih dari 1 persen di atas maupun di bawah angka par value ini. (Ini kemudian dirubah jadi 2.5 persen.) Negara-negara Anggota IMF, karena itu, memiliki kewajiban hukum untuk mengambil tindakan korektif setiap saat nilai mata uang mereka mulai melenceng dari *par value* lebih dari yang dibolehkan. Hanya dalam kasus "*fundamental disequilibrium*" (disekuilibrium fundamental) bolehlah suatu negara merubah par value dari mata uang mereka baik dengan mendevaluasi atau merevaluasi mata uang. Anggaran dasar IMF, note 12, pasal IV (Pasal-pasal sebelum amandemen, perbaikan) di atas; Edwards, note 12, Joseph Gold, *Legal Effects of Fluctuating Exchange Rate* 3 (1990).
84. Edwards, note 12 di atas.

value cenderung membatasi ruang lingkup konsultasi Pasal IV ini. Karena tujuan konsultasi berkala ini adalah untuk menentukan kemampuan negara dalam mempertahankan *par value* mata uangnya, konsultasi bisa dibatasi pada variabel-variabel ekonomi makro yang langsung mempengaruhi nilai eksternal mata uang suatu negara selama periode yang diteliti (biasanya satu tahun). Lantas, fokus konsultasi cenderung pada isu-isu tertentu seperti tingkat suku bunga, suplai uang, hutang pemerintah, inflasi, dan nilai neraca pembayaran. Ruang lingkup pembicaraan ini juga agak terkungkung oleh Pasal IV yang meminta agar IMF "menghormati kebijakan-kebijakan sosial dan politik dalam negeri anggota, dan dalam mengaplikasi prinsip-prinsip ini ... memperhatikan keadaan-keadaan anggota."[85] IMF menginterpretasikan provisi ini sebagai suatu larangan mempertimbangkan faktor politik dalam operasinya.[86]

Sistem *par value* juga beroperasi untuk membatasi syarat-syarat yang dibebankan IMF kepada

---

85. Anggaran Dasar IMF, note 12, pasal IV, seksi 3(b).
86. Joseph Gold, *Political Considerations Are Prohibited by Articles of Agreement When the Fund Considers Requests for Use of Resources, IMF Survey*, 23 Mei 1963, hal. 146; juga lihat Gianviti, note 24 di atas. Harus diperhatikan bahwa bahasa Pasal IV Pasal-pasal IMF adalah kurang restriktif dibandingkan pelarangan [pertimbangan] politik dalam Pasal-pasal Bank Dunia. Ini menandakan bahwa Pasal-pasal IMF memberikan ruang gerak lebih luas untuk menciptakan suatu kebijakan HAM daripada ruang lingkup bagi Bank.

Negara Anggota dalam memberikan dukungan keuangan.[87] Di bawah sistem *par value*, nilai tukar mata uang adalah jangkar utama bagi ekonomi. Ini berarti bahwa, kecuali di dalam keadaan-keadaan istimewa,[88] beban penyesuaian ada di pundak ekonomi dalam negeri negara-negara yang sedang mengalami ketidakseimbangan.[89] Karena itu, persyaratan IMF bisa dibatasi pada variabel-variabel ekonomi makro-hutang pemerintah, suplai uang, inflasi, defisit anggaran-yang langsung relevan dengan pencapaian suatu posisi neraca pembayaran yang baik, berdasarkan pada mata

---

87. Sesuai Pasal IV, IMF harus menjamin bahwa Negara-negara Anggota memakai dana-dana sesuai dengan tujuan IMF dan Negara Anggota akan bisa menjual kembali dana-dana itu pada IMF dalam jangka waktu singkat. Pasal-pasal IMF, note 12, pasal V, seksi 2. Untuk melaksanakan persyaratan-persyaratan ini, IMF menambahkan syarat-syarat tertentu yang berhubungan dengan pemakaian fasilitas keuangan. Syarat-syarat ini membentuk dasar "conditionality" (sifat bersyaratnya pinjaman) dari IMF. Untuk perbincangan tentang IMF Conditionality, lihat Joseph Gold, *Conditionality* (Phamphlet IMF Seri No. 31, 1979); Manuel Guitian, *Fund Conditionality: Evolution of Principles and Practices* (Phamphlet IMF Seri No. 38, 1981). Untuk studi-studi kasus tentang kondisio-nalitas, lihat *IMF Conditionality* (John Williamson, ed., 1983); Cheryl Payer, *The Debt Trap: The International Monetary Fund and the Third World* (1974).
88. Lihat di atas, note 83. Lihat Edwards, note 12 di atas.
89. Lihat Jeffrey D. Sachs & Felipe Larrain B., *Macroeconomics in the Global Economy* (1993).

uang dengan nilai yang relatif tetap. Lingkup isu yang didiskusikan dalam letter of intent dari Negara-negara Anggota ini akan bisa dibatasi pada isu ekonomi makro ini.[90]

Dalam hal ini, harus pula diakui bahwa IMF peduli terutama pada pencapaian aktual atas tujuan-tujuan ekonomi makro ini. Ia hanya sedikit berkepentingan dengan bagaimana Negara Anggota mencapai target-target ini. Akibatnya, metode-metode jitu untuk mencapai tujuan-tujuan itu diserahkan pada kebijakan Negara Anggota. Ini cenderung menimpakan beberapa pembatasan pada kesanggupan IMF untuk mengintervensi proses pembuatan kebijakan dari para Negara Anggotanya.[91]

---

90. Untuk memanfaatkan sumber daya IMF, suatu Negara Anggota harus menyerahkan suatu surat, disebut sebagai *letter of intent*, pada *Managing Director* dari Pemberi Dana. Surat ini mendiskripsikan kebijakan-kebijakan yang akan diikuti Negara Anggota untuk memperbaiki neraca pembayaran. Untuk contoh *letter of intent* ini, lihat *IMF and Ghana: the Confidential Record 61* (Ebos Hutchful, ed. 1987) (surat dari Ghana); Edwards, note 12 (surat dari India); Kathleen Burke & Alec Cairncross, *'Goodbye Great Britain': the 1976 IMF Crisis 229* (1992) (surat dari Inggris Raya).
91. Ketepatan dari pembatasan-pembatasan ini terbuka untuk perdebatan. Lihat Payer, note 87 di atas, Burk & Cairncross, note 90; *The IMF and Ghana: the Confidential Record*, note 90 di atas.

C. Evolusi dalam Operasi IMF

1. Akhir dari sistem Par Value

Keruntuhan sistem par value di tahun 1971 merubah gambaran yang relatif sederhana itu.[92] Sistem ini lalu digantikan oleh suatu sistem nilai tukar mata uang yang lebih berorientasi-pasar yang memungkinkan Negara-negara partisipan untuk membiarkan nilai mata uang mereka berfluktuasi.[93] Dalam sistem nilai tukar mata uang yang mengambang seperti ini, nilai tukar mata uang jadi hanya satu dari banyak variabel ekonomi yang bisa mempengaruhi neraca pembayaran suatu negara. Sistem nilai tukar mengambang memungkinkan suatu negara untuk mengkoreksi problem neraca pembayarannya dengan mengadakan penyesuaian apakah dari nilai mata uang maupun dalam ekonomi dalam negerinya.[94]

Perubahan ini melebarkan jangkauan isu-isu yang harus diperhatikan oleh IMF dalam konsultasi

---

92. Lihat Margaret Garritsen de Vries, *The IMF in a Changing World 1945-1985* (1986).
93. Sistem nilai tukar mata uang berorientasi-pasar diberlakukan dengan Amandemen Kedua pada Pasal-pasal IMF di bulan April 1978. Amandemen Kedua ini juga melarang suatu Negara Anggota dari mendasarkan nilai mata uangnya pada emas. Lihat Joseph Gold, *Use, Conversion, and Exchange of Currency Under The Second Amandment of the Fund's Articles* (1978); lihat juga Gold, note 83 di atas.
94. Sachs & Larrain, note 89 di atas.

sesuai Pasal IV-nya dengan Negara Anggota. Sebagai contoh, karena isu-isu seperti kebijakan perburuhan, kesehatan, dan perkebunan bisa langsung mempengaruhi nilai mata uang suatu negara dan kesanggupannya untuk menyesuaikan neraca pembayarannya, IMF harus mempertimbangkan semua isu ini dalam pengawasannya atas kebijakan moneter Negara Anggotanya. Memang, setelah sekian lama, IMF baru menemukan bahwa penting sekali untuk memperluas jangkauan isu yang diliput dalam konsultasinya. Hasilnya adalah bahwa saat ini, selama konsultasi Pasal IV, IMF boleh mendiskusikan isu-isu seperti pembiayaan militer, lingkungan, cara mengelola pemerintahan, dan *social safety nets* (yang berarti kebijakan-kebijakan kesejahteraan, perumahan, dan pengurangan pengangguran).[95]

---

95. Lihat *Social Dimensions of the IMF's Policy Dialogue* (Phamphlet IMF Seri no. 47), dikutip dalam *IMF Survey*, 3 Apr. 1995, hal. 97; Robert Brauning, *Summit Sets Standard for Social Policies, IMF Survey*, 3 Apri 1995, hal. 101 (mengutip pidato dari Managing Director IMF Michael Camdessus di Pertemuan Puncak Social); *Gender Issues in Economic Adjustment Discussed at U.N. Conference on Women, IMF Survey*, 25 Sep. 1995, hal 296 (pidato perwakilan IMF K. Burke Dillon pada Beijing Conference on Women) [selanjutnya disebut Pidato Dillon].

Saat jangkauan isu-isu yang dibicarakan dalam keputusan IMF telah diperlebar, IMF belum secara eksplisit memasukkan seluruh isu-isu yang bersangkutan dengan hak-hak sosial dan asasi ke dalam kondisionalitas yang disertakan dalam fasilitas finansialnya.

Ruang lingkup konsultasi pada Pasal IV menandakan bahwa IMF bisa mempengaruhi situasi HAM di Negara Anggotanya. Pembicaraan antara IMF dan Negara Anggota tentang isu-isu semacam kebijakan perburuhan, pelayanan kesehatan, dan jaminan sosial bisa mempengaruhi hak-hak ekonomi dan sosial dalam Negara Anggota. Demikian juga ketika staf senior IMF berbicara di depan umum dan di tempat tertutup tentang pentingnya *rule of law* dan *good governance* bagi pembangunan, mereka bisa mempengaruhi keadaan hak-hak sipil dan politik di Negara-negara Anggota.[96]

Luas pengaruh IMF berbeda-beda tergantung pada identitas Negara Anggota. Kalau negara itu punya kekayaan ekonomi atau cukup kaya sehingga ia tidak terlalu membutuhkan sumber-sumber daya dari IMF, ia akan bebas untuk menerima atau menolak pandangan-pandangan IMF. Sebaliknya, negara miskin atau negara yang sedang menggunakan atau mengharapkan untuk memakai fasilitas keuangan IMF tidak bisa memandang nasehat IMF dengan setengah hati. Hanya pada tingkat teoretis saja negara-negara ini memiliki kapasitas yang sama sebagaimana layaknya Negara Anggota kaya untuk menerima atau menolak nasehat IMF. Sebagai konsekuensinya, IMF cenderung berpengaruh lebih besar terhadap kebijakan negara miskin daripada negara kaya.

---

96. Lihat note 80 di atas; lihat juga Limited Mandates, note 3 di atas, untuk kutipan tentang pernyataan lain dari IMF tentang isu-isu ini.

2. *Krisis Ekonomi selama 1970 dan 1980-an*

Krisis minyak dan hutang di paruh kedua 1970-an dan 1980-an juga merubah cara bekerja IMF. Krisis ini menghasilkan suatu perubahan identitas negara yang paling banyak memakai jasa-jasa dan fasilitas keuangan IMF. Sebelum krisis, pemakai utama jasa keuangan IMF adalah negara industri. Sejak munculnya krisis, pemakai utama jasa IMF adalah negara sedang membangun.[97]

Perubahan klien IMF pasti akan disertai dengan perubahan dalam operasinya karena penyebab-penyebab (dan jawaban-jawaban pada) problem neraca pembayaran di negara-negara berkembang tidak sama dengan problem yang sama di negara-negara industri maju. Problem neraca pembayaran negara berkembang, sebagiannya, dihubungkan dengan tingkat pembangunan mereka. Akibatnya, problem neraca pembayaran mereka memiliki dimensi struktural yang tidak bisa diselesaikan dengan mudah dalam beberapa parameter standar dari perjanjian *standby*, darurat, jangka pendek IMF. IMF menanggapinya dengan menciptakan fasilitas keuangan jangka panjang, seperti *Extended Fund Facility* dan *Enhanced Structural Adjustment Facility* (ESAF).[98]

---

97. Lihat De Vries, note 92 di atas; *Managing the World Economy*, note 79; Bretton Woods Commission, note 79 di atas.
98. Untuk publikasi IMF yang membicarakan ESAF dan EFF, lihat *Treasurer's Department*, note 13 di atas. Untuk pembicaraan tentang sejarah IMF, lihat De Vries, note 92, dan Hooke, note 13 di atas.

Fasilitas jangka panjang memperpanjang masa di mana kebijakan-kebijakan penyesuaian diharapkan bisa bekerja. Hasilnya, IMF bisa merubah asumsinya tentang faktor-faktor mana yang harus diperlakukan sebagai tetap (*fixed*) dan mana yang dipandang sebagai variabel dalam desain program-program stabilisasi dan penyesuaiannya. Secara lebih signifikan, IMF melupakan asumsinya tentang watak tetap dari sisi suplai dalam ekonomi suatu negara.[99] Ini memungkinkan IMF untuk mulai memasukkan dalam kebijakan kondisionalitasnya-beberapa cara yang dibuat untuk merubah profil produksi Negara Anggotanya.[100]

Satu konsekuensi penting perubahan ini adalah IMF, ketika memutuskan bagaimana memasukkan isu-isu suplai ke dalam kebijakan dan programnya, telah memulai memperhatikan pada kecepatan dan luas dengan mana rakyat di negara tertentu bisa merubah dalam sisi produksi ekonomi. Ini membutuhkan beberapa analisis tentang hambatan-

---

99. Dalam perjanjian darurat standar berjangka 12 sampai 18 bulan, IMF cenderung untuk berasumsi bahwa negara itu memiliki kemampuan terbatas untuk menaikkan jumlah atau jenis barang-barang dan jasa-jasa yang dihasilkannya. Karenanya, kondisionalitas IMF sering mensyaratkan suatu negara untuk mengkoreksi posisi neraca pembayaran dengan mengurangi tingkat permintaan dalam ekonomi dalam negeri [untuk mengurangi impor]. Lihat Gold, note 87, Guitian, note 87 di atas.
100. Lihat Gold, note 87, IMF Conditionality, note 87; Guitian, note 87.

hambatan ekonomi, sosial, dan budaya di Negara Anggota.

Seperti diilustrasikan oleh penjelasan di atas, perubahan klien IMF telah memaksa IMF untuk memperhatikan penampilan sosial, budaya dan pemerintahan dari ekonomi-politik Negara Anggotanya.[101] Hasil dari perkembangan ini adalah bahwa saat ini hampir semua perjanjian darurat (*standby*) dari IMF dan ESAF meliputi persyaratan *social safety nets* (jaminan sosial), dan reformasi berorientasi-pasar.[102] Sebagai tambahan, para pejabat IMF berbicara tentang pentingnya pemerintahan yang transparan dan akuntabil serta *rule of law* dalam pembangunan ekonomi.[103]

D. Dampak Kegiatan IMF terhadap HAM

1. Batas-batas Pengaruh IMF

Besarnya pengaruh IMF terhadap HAM adalah lebih terbatas ketimbang pengaruh Bank Dunia.

---

101. Lihat *Social Dimensions of the IMF Policy Dialogue*, note 95; Brauning note 95; Pidato Dillon; lihat juga Limited Mandates, note 3; Robert S. Browne, *Alternatives to the International Monetary Fund*, dalam Beyond Britton Woods 57 (John Cavanagh, et.al., eds. 1994).
102. Ini bisa disimpulkan dari suatu *review* atas pernyataan pers yang mengumumkan keputusan-keputusan *standby* oleh Dewan Direktur Eksekutif IMF Pernyataan pers ini diterbitkan dalam IMF Survey.
103. Lihat Brauning, note 95 di atas.

Ada beberapa alasan untuk ini. Pertama IMF adalah suatu institusi keuangan, bukan pembangunan. Sekalipun operasinya terfokus pada negara berkembang dan segala masalah mereka, fokus utama IMF tetap pada ekonomi makro, dan khususnya, isu-isu moneter. IMF tidak lebih terlibat ketimbang Bank pada tingkat ekonomi mikro, yang merupakan level di mana kebijakan dan operasi IFI paling langsung mempengaruhi situasi HAM di Negara Anggota.

Alasan kedua pengaruh terbatas IMF terhadap HAM adalah, IMF condong beroperasi dalam jangka waktu lebih singkat daripada Bank [Dunia]. Ini khususnya mempengaruhi isu-isu HAM, yang membutuhkan waktu untuk berubah lebih panjang daripada isu-isu lain yang biasanya diperhatikan IMF. Karenanya, ada godaan bagi IMF untuk memperlakukan isu HAM sebagai faktor yang tetap selama periode di mana program IMF akan dilaksanakan.[104]

Walau IMF memiliki lebih sedikit pengaruh ketimbang Bank, IMF masih memiliki sejumlah pengaruh atas situasi HAM Negara Anggota melalui proses konsultasi Pasal IV, dan melalui penggunaan kondisionalitas yang disertakan dalam fasilitas ke-

---

104. Bahkan dalam fasilitas jangka panjang, kriteria performa yang jadi syarat pemberian pinjaman hanya harus dilaksanakan berbasiskan waktu 12 bulan. Lihat *Treasurer's Department*, note 13, hal. 83-86 (mendeskripsikan *Extended Fund Facilities* dan ESAF).

uangannya. Karenanya, seperti Bank [Dunia], IMF butuh suatu kebijakan hak asasi manusia (*human rights policy*) yang bisa menginformasikan pada semua *stakeholder* tentang apa yang mereka bisa harapkan dari IMF dalam hal ini.[105]

E. Perlindungan HAM

Isu ketiga sehubungan dengan tanggung jawab hak asasi manusia IMF dalam operasinya adalah, IMF sebagai subyek hukum internasional, memiliki beberapa tanggung jawab untuk melindungi warganegara masing-masing Negara Anggotanya dari pelanggaran HAM. IMF tidak boleh angkat tangan bermasa bodoh pada keadaan di mana pelanggaran HAM telah demikian serius sehingga memiliki konsekuensi-konsekuensi ekonomi. Sebagai misal, selama 1980-an, IMF diharuskan mengakui bahwa pelanggaran sistematis yang ditimbulkan karena kebijakan apartheid pemerintah Afrika Selatan memiliki efek buruk pada kemampuan negara itu untuk memenuhi kewajiban sebagai anggota IMF. Hasilnya, IMF terpaksa membatasi akses Afrika Selatan pada sumber-sumber daya dan jasa-jasa IMF.[106]

---

105. Lihat Bagian V di bawah untuk diskusi lebih mendetail.
106. Lihat Jim Morrel, *A Billion Dollars for South Africa*, INT'L POL'Y REP, Apr. 1963, hal. 1; Morrel, A Victory over Apartheid, INT'L POL'Y REP, Apr. 1984, hal. 1 [selanjutnya kedua tulisan Morrel ini akan

Dalam hal ini IMF menghadapi situasi lebih pelik dibandingkan Bank [Dunia]. Ada tiga alasan untuk ini. Pertama, sebagai manajer dari sistem moneter internasional, IMF harus menyeimbangkan antara tanggung jawabnya pada warganegara dari negara pelanggar HAM dengan tanggung jawabnya pada lain-lain *stakeholder* dalam sistem moneter internasional. Akibatnya, IMF tidak bisa seenaknya mengenakan sanksi-sanksi atas suatu negara yang melanggar HAM kalau hal ini akan berefek negatif terhadap sistem moneter internasional.

Kedua, IMF memiliki lebih sedikit pilihan ketimbang Bank untuk berurusan dengan pelanggaran HAM. Karena IMF menyediakan lebih banyak pembiayaan untuk mendukung keseimbangan neraca pembayaran daripada untuk proyek-proyek tertentu,[107] IMF tidak boleh begitu saja membuka kran pembiayaan. Karenanya pilihan satu-satunya ketika berhadapan dengan pelanggaran serius HAM adalah baik dengan berurusan dengan negara itu murni berbasiskan situasi keuangannya atau mengenakan sanksi pada negara itu.

Ketiga, Anggaran Dasar membatasi wewenang IMF untuk mengenakan sanksi-sanksi. Pasal-pasal

---

disebut International Policy Paper], lihat juga Daniel D. Bradlow, *Debt, Development and Democracy*: Lessons from South Africa, 12 MICH. J. INT'L L. 647 (1991).

107. Lihat Edwards, note 12 di atas; Gold, note 87 di atas.

tersebut mensyaratkan IMF untuk membuka fasilitas keuangannya bagi semua Negara Anggota berstatus "*good standing*" yang mengalami problem neraca pembayaran sebagai tujuan otentik dari fasilitas keuangan itu.[108] Suatu Negara Anggota akan berada dalam status "*good standing*" kalau ia melaksanakan semua kewajiban sebagai anggota IMF.[109] Kewajiban-kewajiban ini, sebagaimana terinci dalam Anggaran Dasar, tidak meliputi kinerja atau capaian di bidang HAM.[110]

Harus diperhatikan pula bahwa Anggaran Dasar tidak menghambat IMF untuk memunculkan isu pelanggaran serius HAM dalam konsultasi dengan Negara Anggota.[111] IMF bisa menjustifikasi untuk melakukan itu dengan alasan bahwa kinerja HAM yang buruk bisa berefek buruk pada posisi neraca keuangan negara.[112] Ini mengikuti fakta bahwa

---

108. Lihat Joseph Gold, *Uniformity as a Legal Principle of the International Monetary Fund*, 7 Law & POL'Y INT'L BUS. 765 (1975).
109. Idem.
110. Lihat Pasal-pasal IMF, note 12 di atas.
111. Lihat note 85-86 di atas dan teks yang menyertainya (mendiskusikan interpretasi atas Pasal IV).
112. Kongres AS memakai logika ini ketika memutuskan untuk memerintahkan Dewan Direktur Eksekutif IMF dari AS untuk memberi suara menentang pemberian dana bagi Afrika Selatan selama 1980-an. Lihat 22 USC 286 (1988); lihat juga Bradlow, note 106 di atas (mendiskusikan kebijakan AS terhadap bantuan IMF pada Afrika Selatan); International Policy Papers, note 106.

suatu situasi HAM yang buruk membawa biaya-biaya ekonomi yang mempengaruhi alokasi dan penggunaan sumber-sumber daya, termasuk sumber daya manusia.

Isu HAM terakhir bahwa IMF harus memperhatikan isu tentang tanggung jawabnya pada HAM dalam kebijakan dan prosedur operasi internalnya. Kewajiban-kewajiban HAM institusional IMF akan didiskusikan bersama dengan kewajiban-kewajiban yang sama dari Bank [Dunia] di bagian berikut.

IV. Isu-Isu Institusional

A. Deskripsi Isu-isu

Sebagai subyek hukum internasional, IFI diwajibkan untuk menjaga agar aturan dan prosedur operasi mereka sesuai dengan standar-standar hukum internasional dan tidak menghambat usaha Negara Anggota untuk menunaikan kewajiban-kewajiban hukum internasional mereka sendiri. Ini berarti bahwa aturan dan prosedur operasi IFI harus transparan, harus memberikan pihak-pihak yang bersangkutan peluang yang wajar berpartisipasi dalam mendesain dan implementasi operasi IFI, dan harus menjaga pertanggungjawaban staf IFI atas tindakan dan keputusan mereka.

Di tahun-tahun terakhir, baik IMF dan Bank Dunia telah mengalami berbagai masalah dengan aturan dan prosedur operasional mereka.[113] Suatu

---

113. Lihat Moises Naim, *The World Bank: Its Role, Governance,* dan *Organizational Culture,* dalam Bretton Woods Commission, note 79 di atas, bagian C-273, Bradlow, note 78 di atas; Lori Udall, *The World Bank's Revised Information Policy and New Inspection Panel,* Public Accountability or Public Relations, dalam Beyond Bretton Woods, note 101 di atas, hal. 145; Bruce Rich, *The World Bank: Institutional Problems and Possible Reforms, Memorandum from Bruce Rich to Interested NGOs, IGC Conferences, Researchers, Bank Watchers, etc.* (Maret 1995) (file-nya ada di penulis) [selanjutnya disebut

investigasi internal ke dalam manajemen Bank dalam portofolio pinjamannya menemukan problem yang bisa dihubungkan, paling tidak sebagian, pada defisiensi dalam prosedur operasional Bank.[114] IMF juga telah dikritik karena penanganannya atas situasi-situasi seperti krisis keuangan di Mexico di tahun 1994 dan masalah-masalah kompleks yang muncul dari pecahan Uni Soviet.[115] Problem-pro-

---

Memorandum Rich], *Report of the Portfolio Management Task Force, Effective Implementation: Key to Development Impact* [selanjutnya disebut Laporan Wapenhans]; Sardar Sarovar, note 43 di atas, Jeffrey Sachs, *Will the Banks Block Debt Relief?*, N.Y Times, 21 Mar. 1989, bagian A25; *Oversights of the IMF and World Bank, Meeting of a Multinational Group of Parliamentarians Involved in Oversight of the IMF and World Bank before the SubComm. on International Development, Finance and Monetary Policy Trade of the House Comm. on Banking, Finance and Urban Affairs*, Kongres ke-103, sesi ke-2, 26-28, 47-48 (1994) (pernyataan dari Jeffrey Sachs, Profesor Ekonomi) [selanjutnya disebut Pertemuan Inter-Parlementer]; *Testimony to Subcomm. on Development, Finance, Trade, and Monetary Policy of the Comm. on Banking, Finance, and Urban Affairs*, Kongres ke-104, sesi ke-1, 8-12, 51-52 (1996) (pernyataan oleh Jeffrey Sachs, Profesor Ekonomi); Jeffrey Sachs, *Towards Glasnost in the IMF*, Challenge, Mei-Juni 1994, hal. 4.

114. Laporan Wapenhans, note 113 di atas.

115. Sachs, *Pertemuan Inter-Parlementer*, note 112 di atas; Bretton Woods Commission, note 79 di atas; *Fifty Years After*, note 79 di atas; *Managing the World Economy*, note 79 di atas.

blem IMF juga bisa dihubungkan dengan defisiensi dalam praktek-praktek operasinya.[116]

Alasan-alasan mengapa IFI mengalami masalah itu tidak sulit ditemukan. Secara historis, kedua institusi itu tidak bisa diakses oleh publik; keduanya enggan untuk menyediakan cukup informasi bagi umum; dan keduanya kurang bertanggungjawab terhadap orang-orang yang paling terkena dampak kegiatan mereka. Selain itu, insentif bagi staf kedua institusi ini jauh lebih responsif ketimbang jangkauan kegiatan mereka yang lebih sempit seperti sebelumnya, dan isu-isu yang muncul dari mereka sendiri lebih banyak daripada jangkauan luas dan pilihan kompleksitas kebijakan yang harus dihadapi dan dibuat oleh keduanya sekarang.[117]

---

116. Pertemuan Inter-Parlementer, note 113 di atas (menyatakan, di antara lainnya, bahwa mendapatkan informasi dari IMF adalah jauh lebih sulit daripada mendapatkannya dari CIA).

117. Lihat Laporan Wapenhans, note 113 di atas; Rich, note 113, Bretton Woods Commission, note 79; *Managing the World Economy*, note 79. Lihat juga *Promoting Development: Effective Institutions for the Twenty-First Century* (Jo Marie Griesgraber & Bernard Gunther, eds. 1995); *Rethinking Bretton Woods: Towards Equitable, Sustainable and Participatory Development* (Jo Marie Griesgraber & Bernard Gunther, eds. 1994) [selanjutnya akan disebut Rethinking Bretton Woods]; *The World Bank: Lending on A Global Scale* (Jo Marie Griesgraber & Bernard Gunther, eds., 1996); *The World's Mon-*

Dalam kaitannya dengan Bank Dunia, alasan-alasan di atas menciptakan apa yang disebut oleh Laporan Wapenhans sebagai suatu kultur "persetujuan pinjaman" yang mendorong staf Bank untuk cenderung meminjamkan uang. Ini disertai oleh suatu bias institusional yang cenderung memihak proyek-proyek besar dan kompleks daripada proyek-proyek kecil yang sederhana yang -dengan sifat padat kerja dan padat sumberdayanya- lebih terbuka bagi partisipasi rakyat dan lebih responsif pada kebutuhan rakyat, *beneficiary*, yang menjadi sasarannya.

Sama halnya, IMF lebih banyak menghargai staf berdasarkan ketrampilan teknis mereka ketimbang kemauan mereka memakai waktu untuk ikut dalam konsultasi dan pertukaran informasi yang lebih berjangkauan luas yang menjamin bahwa operasi IMF akan transparan dan peka pada kepentingan mereka yang akan dipengaruhi oleh proyek itu. Dalam hal ini, IMF cenderung membatasi pembicaraannya dengan sejumlah kecil kementerian pemerintah. Anggaran Dasar mengharuskan IMF untuk mendirikan Bank Sentral atau Kementerian Keuangan sebagai titik kontaknya dengan suatu pemerintah.[118] Di situ tidak ada kewajiban apapun untuk IMF untuk

---

etary System: Towards Stability and Sustainability in The Twenty-First Century (Jo Marie Griesgraber & Bernard Gunther, eds., 1996).

118. Pasal-pasal IMF, note 12 di atas, pasal V, seksi 1.

memperluas kontaknya di luar dua aktor pemerintah ini.

B. Tanggapan Bank

Bank telah memulai mengatasi masalah-masalah ini. Pertama, Bank sudah menjalani latihan belajar tentang partisipasi ekstensif dan sekarang mempertimbangkan bagaimana untuk memasukkan partisipasi rakyat dalam semua tahap dari "*project cycle*", siklus proyeknya.[119] Kedua, Bank sudah mengadopsi suatu kebijakan penyebaran informasi yang menaikkan jumlah informasi bagi umum tentang proyek-proyek Bank.[120] Ketiga, Bank secara substansial memperluas dan memformalkan hubungannya dengan LSM-LSM.[121] Sebagai hasil-

---

119. *Participation Sourcebook*, note 11 di atas, Bhuban Bhatnagar & Auberry C. Williams, *Participatory Development and The World Bank* (World Bank Discussion Papers no. 183, 1992); lihat juga Robert Piociotto & Rachel *Weaving, A New Project Cycle for the World Bank?*, FIN. & DEV, Des. 1994, hal. 42.
120. Lihat World Bank, *The World Bank Policy on Disclosure of Information* (1994). Bank telah menciptakan suatu Dokumen Informasi Proyek yang menjelaskan setiap proyek yang dalam pertimbangan Bank [untuk dibiayai]. Dokumen ini tersedia dari Pusat Informasi Publik. Lihat Operational Manual, note 8 di atas, BP 17 50, untuk daftar lengkap dokumen-dokumen yang tersedia untuk umum melalui Pusat Informasi Publik.
121. Ibrahim F.I. Shihata, *The World Bank and Non-Governmental Organizations*, dalam Shihata, note 5 di atas.

nya, Presiden Bank Dunia meminta semua Perwakilan Bank untuk mengadakan pertemuan berkala dengan LSM-LSM yang ada di negara tugasnya masing-masing. Keempat, Bank telah mendirikan Panel Inspeksi yang memberikan pada pihak-pihak yang terganggu oleh kegagalan Bank untuk mematuhi aturan dan prosedurnya sendiri; suatu mekanisme untuk meminta pertanggungjawaban Bank.[122] Akhirnya, Bank telah mengambil langkah-langkah untuk memasukkan lebih banyak *assessment* sosial yang ekstensif dalam operasi-operasinya.[123]

---

122. *World Bank Inspection Panel*, Res. 93-10, *International Bank for Reconstruction dan Development*, Res. 93-6, *International Development Association*, 22 Sep. 1993, Ibrahim F.I. Shihata, *The World Bank Inspection Panel* (1994); David Hunter & Jay Udall, *The World Bank's New Inspection Panel: Will It Increase the Bank's Accountability?* (Pusat Hukum Lingkungan Internasional, Laporan no. 1, Apr. 1994), Bradlow, note 78 di atas; Daniel D. Bradlow & Sabine Schlemmer-Schulte, *The World Bank's New Inspection Panel: A Constructive Step in the Transformation of the International Legal Order*, 54 Zeitschrift fur Ausladisched Offentliches Recht und Volkerrecht [Heidelberg Journal of International Law] 392, 554 (1994).

123. Lihat World Bank, *Guidelines for Incorporating Social Assessment and Participation into Bank Projects* (Draf Memorandum, 14 Feb. 1996) (filenya ada di penulis) [selanjutnya disebut World Bank Guidelines on Social Assessment]; Peter Montague, *World Bank Loan for Pakistan*, FIN. TIMES, 21 Des. 1995, hal 3. (Bank telah menyetujui pinjaman untuk proyek dam di Pakistan sebagai proyek pertama dimana suatu panel independen dari para ahli ilmu sosial telah membantu pelaksanaan persiapan proyek.)

Bank juga mengatasi masalah insentif bagi staf Bank dengan merubah praktek operasinya jadi menekankan pada kualitas bukan kuantitas proyek-proyek yang dibiayai Bank. Selain itu, Bank merangsang stafnya untuk menjaga agar para peminjam dan lain-lain *stakeholder* merasakan perasaan "memiliki" dalam proyek-proyek Bank. Bank berharap agar perubahan-perubahan ini akan membuat proyek-proyek lebih responsif pada kepentingan-kepentingan mereka yang jadi *beneficiary* dari proyek tersebut. Bank berharap perubahan ini meningkatkan keberlanjutan dari proyek-proyek.[124] Bank juga memulai untuk memperluas fokus operasinya dari proyek-proyek pada level negara. Ini akan memudahkan Bank dan negara itu untuk mengalihkan dana-dana dari proyek-proyek bermasalah ke proyek-proyek dan program pembangunan yang lebih efektif di tempat lain di negara itu.

Masing-masing perubahan di atas bisa dikritik. Misalnya, kebijakan penyebaran informasi telah dituding sebagai tidak memberikan kepada publik cukup informasi pada saat-saat berarti dalam siklus proyek. Selain itu, walau informasinya secara terbuka tersedia di Washington, ia tidak mudah didapat oleh rakyat di Negara Peminjam, yang merupakan pihak paling terkena akibat tindakan Bank. Sebagai konsekuensinya, beberapa kritik

---

124. World Bank, *Getting Results: The World Bank's Agenda for Improving Development Effectiveness* (1993).

menyatakan, kebijakan baru ini secara material belum menolong mereka yang paling rentan dan paling terpengaruh oleh operasi Bank. Kelompok-kelompok rentan ini masih sulit melindungi kepentingan-kepentingan mereka dan mempromosikan suatu proses pembangunan yang berkelanjutan dan adil.[125]

Walau kritik-kritik ini memunculkan isu-isu kritis, mereka tidak boleh menghambat kemajuan-kemajuan potensial yang diusahakan oleh Bank. Perubahan dalam prosedur operasi Bank telah menciptakan peluang bagi para *stakeholder* yang menguasai sumber-sumber daya untuk mendapatkan keuntungan. Para *stakeholder* ini bisa memakai informasi kebijakan penyebaran informasi oleh Bank, persyaratan partisipasi, dan Panel Inspeksi untuk ikut melibatkan Bank dalam suatu dialog tentang HAM dan lain-lain isu yang relevan. Selain itu, mereka bisa memanfaatkan perubahan dalam prosedur operasi Bank ini untuk menambah kemungkinan di mana operasi Bank akan didesain dan diimplementasikan dalam suatu cara yang sensitif bagi isu HAM yang mungkin muncul selama pelaksanaan proyek-proyek dan program yang dibiayai oleh Bank.

---

125. Udall, note 113 di atas, hal. 145. Untuk kritik tentang beberapa perubahan lain dalam operasi Bank, lihat Bradlow, note 78 di atas, hal. 563; Naim, note 113; Udall, note 113; Udall & Hunter, note 122 di atas; Memorandum Rich, note 113 di atas.

C. Situasi IMF

IMF bergerak lebih lamban bila dibanding dengan Bank [Dunia] dalam mengatasi tantangan-tantangan yang muncul karena meluasnya lingkup operasi IMF. IMF telah memulai untuk berusaha berkomunikasi dengan kalangan LSM; betapapun demikian, ia belum juga memformalkan suatu proses bagi komunikasi semacam itu. Memang kenyataannya, IMF tampak tidak memiliki suatu persyaratan eksplisit bagi stafnya untuk berkonsultasi dengan kalangan LSM. Sebagai akibat, IMF bisa terlibat dalam konsultasi pembuatan kebijakan yang substansial dan berjangkauan jauh dengan Negara Anggota tanpa melibatkan pihak-pihak LSM yang berkepentingan.[126]

IMF juga hanya secara minimal berupaya untuk menyebarkan informasi tentang kegiatannya. Saat ini, upaya Bank yang paling signifikan untuk membangun aliran informasi yang lebih baik adalah menyarankan agar para Negara Anggota secara terbuka melaporkan yang dipersiapkan pada bagian akhir konsultasi Pasal IV.[127] Namun betapa-

---

126. Karena ia condong memfokuskan perhatian pada Kementerian Keuangan dan Bank-bank Sentral di Negara-negara Anggota, IMF juga bisa membuat kebijakan tanpa harus berkonsultasi dengan lain-lain Kementerian yang ada hubungannya dengan kebijakan itu di negara bersangkutan.
127. Swiss membuat preseden dengan menyiarkan laporan-laporan semacam ini. Harus diperhatikan bahwa IMF sebenarnya tidak mendukung inisiatif dari Swiss ini.

pun, IMF masih tetap institusi yang tertutup sehingga seorang komentator tergerak menulis bahwa seringkali lebih sulit untuk mendapat informasi dari IMF daripada mendapat informasi dari CIA.[128]

Sebagai tambahan, para *stakeholder* dalam kegiatan IMF tidak punya cara ampuh untuk meminta pertanggung-jawaban IMF secara langsung atas tindakan-tindakannya. Berbeda dengan Bank, IMF tidak punya departemen audit independen *post hoc* yang bisa memberikan kepada para direktur dan gubernur IMF suatu *review* independen tentang kelayakan operasionalnya.[129]

D. Kesimpulan

Gambaran di atas memberi ulasan mengenai reaksi institusional IFI, yang menunjukkan bagaimana IFI telah gagal dalam memenuhi *standar good governance* yang sama seperti yang mereka sarankan kepada Negara Anggotanya.[130]

---

128. Sachs, *Inter-Parliamentary Hearings*, note 113 di atas.
129. Departemen Evaluasi Operasi Bank [Dunia] melakukan *review post hoc* terhadap operasi Bank. Departemen itu independen dalam arti bahwa ia melapor langsung pada Dewan Direktur Bank dan bukan pada Managemen Bank.
130. Perhatikan bahwa semua kritik ini adalah isi dari kampanye LSM internasional yang sedang berlangsung. Lihat *Rethinking Bretton Woods*, note 117 di atas; *Fifty Years Is Enough: The Case Against the World Bank and the International Monetary Fund* (Kevin Danaher, ed., 1994).

V. Beberapa Pemikiran Ke Arah Kebijakan HAM

A. Perlunya Kebijakan HAM

Baik Bank dan IMF tidak mempunyai kebijakan yang layak dalam menanggapi dampak HAM yang timbul dari kegiatan mereka. Di saat Bank telah mengambil tindakan untuk mengatasi baik dimensi operasional dan institusional dampak HAM atas operasinya, Bank belum juga merumuskan suatu kebijakan HAM yang koheren dan terbuka. Kebijakan-kebijakan HAM Bank yang ada sekarang harus disimpulkan dari tulisan-tulisan dan pernyataan-pernyataan manajemen dan stafnya, selain dari tindakan-tindakannya.[131] Bagaimanapun pernyataan-pernyataan dan tindakan itu tidak

131. Lihat Shihata, note 5 di atas; Wolfensohn, note 2 di atas; *Governance*, note 51; *Update on Governance*, note 51 (mendiskusikan keputusan-keputusan peminjaman untuk China setelah Tragedi Tiananmen, dan Malawi dan Kenya di akhir 1980-an dan awal 1990-an). Untuk bukti-bukti awal, lihat Pernyataan Broches, note 35 di atas (membicarakan keputusan pemberian pinjaman untuk Afrika Selatan dan Portugal di tahun 1966); Victoria E. Marmerstein, *World Bank Power to Consider Human Rights*, 13 J. INT'L L. & ECON. 113 (1978). Harus diperhatikan bahwa Dewan Direktur Eksekutif Bank belum melaksanakan semua pendapat hukum dari Penasehat Umum Bank yang relevan dengan isu ini.

memberikan kejelasan. Semua pernyataan itu cenderung mengakui bahwa HAM adalah penting bagi pembangunan dan, oleh karenanya juga pada pekerjaan Bank; tetapi, dengan menekankan pada keterbatasan kemampuan Bank untuk berhadapan dengan isu-isu HAM, maka pernyataan-pernyataan itu sekaligus berarti bahwa banyak isu HAM ada di luar mandat Bank.[132] Karenanya, sekalipun Bank nampaknya mendasarkan keputusannya pada pertimbangan HAM-misalnya menolak memberi pinjaman pada negara seperti Kenya atau Malawi di bawah bekas presiden Banda-Bank cenderung menekankan pada alasan ekonomi atas keputusan itu, yang membawa implikasi sebenarnya HAM berada di luar mandat mereka.[133]

Kebijakan HAM IMF bahkan lebih sulit untuk dilihat. Bukti pertama tentang posisi IMF berkenaan dengan HAM dapat ditemui pada tulisan-tulisan dan pernyataan dari perwakilannya. Sama seperti Bank [Dunia], IMF menunjukkan tanda-tanda yang kontradiktif juga dalam pernyataan-pernyataannya. Misalnya, dalam pidatonya di depan umum, Managing Director IMF telah mengakui pentingnya HAM bagi proses pembangunan. Pada saat bersamaan, ia dan badan otoritas IMF lain juga menyarankan agar IMF tidak boleh

---

132. Untuk contoh yang lebih mutakhir tentang ini, lihat Shihata, *Democracy and Development*, note 2 di atas.
133. *Governance*, note 51 si atas; *Update on Governance*, note 51 di atas.

memainkan suatu peranan dalam rangka mempromosikan HAM.[134] Betapapun, mereka tidak menjelaskan mengapa, kalau HAM begitu penting, IMF bisa mengabaikannya dalam operasi dan kebijakannya.

Hasilnya adalah, bagi pengamat dari luar, keputusan-keputusan yang dibuat IFI ketika berhadapan dengan isu-isu HAM nampak bersifat *ad hoc*, sementara, dan agak arbiter. Nyatanya, IFI terlihat menggunakan pembatasan-pembatasan yang di dalam Anggaran Dasarnya untuk menjustifikasi perluasan lingkup operasi mereka di area-area yang ingin mereka masuki dan sebagai suatu alasan untuk menghindari masalah HAM yang

---

134. Lihat Brauning, note 95 di atas, hal. 101, Pidato Dillon, note 95, hal. 287; Excerpts from Closing Address by Managing Director Michel Camdessus at 1994 Annual Meeting of the IMF, IMF Survey, 17 Okt. 1994, hal. 328; Excerpts from Closing Address by Managing Director Michel Camdessus at 1995 Annual Meeting of the IMF, IMF Survey, 23 Okt. 1995, hal 334-35. Joseph Gold menyatakan: "Si perenang yang pergi terlalu jauh bisa terlihat melambai-lambaikan tangannya ketika ia sedang tenggelam. Pemberi dana yang berenang keluar terlalu jauh bahkan, berdasarkan suatu kausa moral, akan beresiko tenggelam. Ia akan kehilangan kepercayaan penuh dari para anggotanya. Ia akan kehilangan kemampuan untuk mempromosikan kemakmuran universal. Tugas ini adalah alasan moral bagi Pemberi Dana [IMF]", Gold, note 86 di atas, hal. 148.

mereka tidak ingin selesaikan.[135] Keadaan ini menyulitkan bagi berbagai *stakeholder* untuk mengetahui apa yang bisa mereka harapkan dari IFI sehubungan dengan upaya memajukan dan melindungi HAM. Ini juga menyulitkan bagi staf IFI dalam mencari rujukan apa yang diharapkan dari mereka untuk menangani isu-isu HAM yang muncul dalam tugas-tugas mereka. Akhirnya, ketiadaan kebijakan HAM telah meruwetkan usaha masyarakat internasional untuk meminta pertanggungjawaban IFI terhadap keputusan-keputusannya yang berhubungan dengan HAM. Untuk menghindari masalah ini, masing-masing IFI harus menciptakan suatu kebijakan HAM yang prinsipil dan tansparan.

---

135. Misalnya, Bank tidak mengijinkan pelarangan [pertimbangan] politiknya untuk menghindar dari mempertimbangkan isu-isu seperti keadilan gender dan perlakuan khusus bagi indigenous people dan kelompok minoritas lain, tapi Bank telah menolak untuk secara eksplisit mempertimbangkan isu HAM ketika memperluas kreditnya ke negara-negara dengan problem HAM yang nyata seperti China, Indonesia atau Mexico. Governance, note 51 di atas, Update on Governance, note 51. Demikian pula, di awal 1980-an, IMF menolak untuk mempertimbangkan secara eksplisit implikasi HAM dari apartheid ketika memberi bantuan keuangan pada Afrika Selatan. IMF memang kemudian menghentikan bantuan pada Afrika Selatan. Bradlow, note 106 di atas, hal. 656, International Policy Papers, note 106 di atas.

B. Isi Kebijakan HAM IFI

Kebijakan IFI mengenai hak asasi manusia (*human rights policy*) seharusnya mencakup baik isu-isu HAM operasional maupun institusional yang muncul dalam kegiatan IFI. Dua dimensi HAM yang menghadang kegiatan IFI ini bisa dibagi lebih jauh jadi empat isu berikut: (i) interpretasi atas pembatasan-pembatasan yang ditetapkan dalam Anggaran Dasar mereka, (ii) tanggungjawab IFI dalam rangka pemajuan HAM, (iii) tanggungjawab IFI dalam rangka melindungi *beneficiary*, sasaran yang hendak dituju, yang direncanakan pada kegiatan IFI dari pelanggaran HAM, dan (4) tanggungjawab IFI berkaitan dengan kebijakan dan prosedur operasional di dalam mereka sendiri. Tiap-tiap isu ini akan didiskusikan secara terpisah.

1. *Pembatasan-pembatasan yang Ditetapkan Anggaran Dasar*

Jelas kiranya kebijakan HAM IFI harus konsisten dengan Anggaran Dasarnya. Ini berarti, Bank harus membangun suatu kebijakan HAM yang konsisten dengan larangan mempertimbangkan faktor politik dalam Anggaran Dasarnya yang menyatakan, bahwa Bank tidak boleh dipengaruhi oleh "karakter politik" dari Negara-negara Anggotanya.[136] Saat ini, Bank belum secara formal men-

136. Pasal-pasal IBRD, note 24 di atas, pasal IV, seksi 10; lihat juga, idem., pasal III, seksi 5 (b).

definisikan istilah karakter politik atau pun menjelaskan pertimbangan politik yang ada di luar mandatnya.[137] Sebaliknya Bank menyatakan, bahwa ia bisa mempertimbangkan faktor politik atau karakter politik dari Negara Peminjam dalam pengambilan keputusannya sepanjang pertimbangan tersebut memiliki suatu efek ekonomi yang "langsung dan jelas".[138]

Dewan Penasehat Umum Bank mengidentifikasi empat pertimbangan politik yang bisa diperlakukan sebagai bagian dari lingkup mandatnya. Ini adalah: (i) keputusan-keputusan mengikat Dewan Keamanan PBB yang berhubungan dengan perdamaian dan keamanan; (ii) sanksi-sanksi internasional yang mengganggu prospek ekonomi dari suatu Negara Peminjam potensial; (iii) eskalasi konflik bersenjata yang mengganggu kelayakan

---

137. Dewan Penasehat Bank dalam pendapat hukumnya tentang *governance* telah memberikan suatu definisi umum tentang "politik", tapi bukan "karakter politik", istilah yang dipakai dalam Pasal IV, seksi 10. Definisinya ("politik" berhubungan dengan seni dan praktek menjalankan suatu negara atau pemerintah) adalah terlalu umum untuk bisa berguna secara operasional demi mendefinisikan batas-batas terluar dari yurisdiksi Bank. Banyak faktor yang diperlakukan Bank sebagai "ekonomi" ternyata tumpang tindih dalam definisi tentang "politik" ini (misalnya, reformasi dari sektor publik memperluas lingkungan kerja bagi sektor privat). Lihat Shihata, *Opinion on Governance*, note 35, hal. 26.
138. Lihat Bagian II.E.1 di atas untuk perbincangan lebih detail tentang ini.

proyek Bank dan keamanan personel Bank; dan (iv) di mana nyata-nyata terlihat bahwa fenomena politik telah jelas memiliki konsekuensi ekonomi yang negatif.[139]

Seperti sudah dipaparkan di atas, semua aspek HAM bisa memiliki efek ekonomi yang "langsung dan jelas".[140] Akibatnya, pelarangan politik tidak boleh diinterpretasikan secara luas sehingga menghalangi keterlibatan Bank dalam menghormati HAM yang diakui secara internasional. Sebaiknya, pelarangan itu harus ditafsirkan secara sempit sehingga akan mencegah Bank ikut campur tangan terhadap urusan dalam negeri suatu negara. Bank jangan ambil bagian dalam mempertimbangkan isu seperti partai atau faksi politik mana yang harus berkuasa, siapa yang harus menang dalam debat politik, atau pejabat mana yang harus ditunjuk untuk pos-pos tertentu.[141] Selain itu, tiap-tiap urusan yang murni urusan dalam negeri yang tidak berhubungan dengan kewajiban internasional Bank harus dikecualikan dari ruang lingkup mandat Bank.

IMF menghadapi pembatasan politik yang lebih longgar ketimbang pembatasan politik yang

---

139. Lihat Shihata, Opinion on Governance, note 35 di atas.
140. Lihat Bagian II.E.1 di atas.
141. Interpretasi ini akan konsisten dengan membaca "*General Counsel's Legal Opinion on* Governance" secara lebih liberal, Shihata, *Opinion on Governance*, note 35 di atas.

diberikan pada Bank Dunia. Anggaran Dasar IMF hanya mengharuskannya untuk "memberi perhatian layak" pada urusan-urusan domestik, sosial, dan politik (dalam konsultasi sesuai pasal IV).[142] Ketentuan ini telah diinterpretasikan sebagai penghalang bagi IMF untuk mendasarkan operasinya dengan mempertimbangkan situasi politik.[143] Pembacaan harfiah atas ketentuan ini, bagaimanapun, tidak dapat menghentikan IMF membuat opini sendiri tentang isu-isu ini, dan bertindak berdasarkan persepsinya sendiri atas situasi politik Negara Anggota. Ketentuan ini hanya mengharuskan IMF agar memperlakukan secara serius persepsi Negara Anggota tentang isu-isu ini. Dengan kata lain, Anggaran Dasar IMF memberi fleksibilitas yang perlu untuk memasukkan situasi HAM dalam pertimbangannya. Karenanya IMF sebetulnya dapat memfasilitasi pengembangan kebijakan HAM dengan secara eksplisit mengadopsi interpretasi atas pasal-pasal dalam Anggaran Dasarnya, yang memungkinkan IMF mengambil standar-standar HAM yang diakui secara internasional.

Titik final untuk diperhatikan dalam menginterpretasikan pembatasan-pembatasan politik IFI adalah, mereka adalah institusi-institusi yang jadi subyek hukum internasional.[144] Ini berarti bahwa

---

142. Lihat Pasal-pasal IMF, note 12, pasal IV.
143. Lihat Gold, note 24 di atas, Gianviti, note 24 di atas.
144. Lihat Bowett, note 70 di atas; Frederic L. Kirgis, Jr., *International Organizations in Their Legal Setting* (ed. ke-2, 1993); Schermers & Blokker, note 70 di atas.

mereka berkewajiban bertindak sesuai dengan hukum internasional, dan menjamin bahwa operasi mereka tidak mengacaukan kemampuan pihak-pihak lain sebagai subyek hukum internasional bertindak sesuai dengan kewajiban hukum mereka. Artinya, IFI harus melihat pertimbangan HAM selama operasi mereka sebagai suatu keharusan dan bukan sebagai suatu pertimbangan politik yang mungkin berada di luar mandat mereka.

2. Pemajuan HAM

Tanggungjawab IFI dalam rangka pemajuan HAM adalah untuk memastikan bahwa rancangan semua operasi mereka memajukan situasi HAM terhadap mereka yang terkena oleh operasi tersebut. Sekali pun prinsip ini mudah diucapkan, ia sangat sulit diaplikasikan. Tapi bagaimana pun, adalah mungkin untuk mengidentifikasikan tiga indikator yang bisa membantu menetapkan bahwa suatu kegiatan atau proyek IFI akan mempromosikan HAM.[145] Indikator itu adalah (i) tingkat partisipasi rakyat dalam pelaksanaannya, (ii)

---

145. Pembicaraan ini didasarkan pada sebagian petunjuk umum dari Bank Dunia tentang assessment terhadap dampak sosial dan tulisan dari Tomashevski tentang assessment terhadap dampak HAM. Lihat Katarina Tomashevski, Development Aid and Human Rights Revisited (1993); World Bank Guidelines on Social Assessment, note 123 di atas.

dampak operasi yang bisa diharapkan terhadap HAM, dan (iii) tingkat akuntabilitas publik dari para pembuat kebijakan dalam operasi-operasi tertentu.

a. Partisipasi adalah Indikator HAM Pertama

Indikator pertama apakah suatu proyek bersifat mempromosikan HAM adalah partisipasi *stakeholder* yang bermakna. Mencapai tingkat partisipasi ini membutuhkan identifikasi atas semua *stakeholder* dalam operasi. Stakeholder adalah kelompok-kelompok yang terpengaruh langsung maupun tak langsung oleh kegiatan yang dilakukan. Peran mereka saat disain dan implementasi suatu proyek adalah faktor kritis dalam menentukan apakah proyek itu memajukan HAM atau tidak. Karenanya, IFI harus menjamin bahwa setiap kelompok *stakeholder* dapat berpartisipasi baik pada tahap disain maupun implementasi suatu proyek. Rentang partisipasi mereka harus berhubungan dengan seberapa langsung atau substantif tingkat pengaruh mereka terhadap operasi.

Stakeholder hanya dapat berpartisipasi selayaknya kalau mereka memiliki cukup kebebasan untuk berorganisasi dan berpendapat, dan memiliki akses ke informasi yang memadai untuk membuat keputusan yang sesuai dengan operasi IFI. Karenanya, indikator pertama ini berhubungan erat sekali dengan kebebasan menyatakan pendapat, kebebasan berorganisasi, dan akses

terhadap informasi tentang operasi IFI.

Saat mengevaluasi kinerja di bawah kriteria ini, IFI harus melihat lebih luas daripada sekedar mengevaluasi tata hukum yang ada di Negara Peminjam. Mereka juga harus melihat apakah *stakeholder*, dalam kenyataannya, merasa bebas melaksanakan hak-hak mereka. Mereka, sekalipun mungkin berhak secara hukum, bisa merasa enggan menyatakan pendapat mereka karena alasan-alasan tertentu. Ini meliputi suatu kondisi yang diciptakan pemerintah untuk memberangus kebebasan berbicara dan berorganisasi, kemampuan *de facto* dari *stakeholder* untuk mendapat informasi tentang operasi IFI yang diajukan, dan ketiadaan kapasitas untuk berpartisipasi. Tiadanya kapasitas ini bisa jadi disebabkan oleh penghalang kultural seperti relasi gender dan status kelompok minoritas dalam suatu masyarakat.

Ini berarti, Bank hanya akan memutuskan apakah suatu proyek memenuhi standar HAM kalau ia yakin bahwa *stakeholder* dalam proyek itu nyata-nyata bisa mengekspresikan pendapat mereka tentang proyek dan bisa mengorganisasi diri mengadvokasi kepentingan mereka. Selain itu, Bank perlu memastikan bahwa para *stakeholder* memiliki akses pada informasi yang cukup untuk membuat keputusan [berbasis informasi] tentang proyek itu.

Demikian pula halnya, IMF harus bisa memutuskan apakah suatu perjanjian *standby* mempromosikan HAM, jika IMF puas karena warga-

negara[146] di Negara bersangkutan telah mempunyai kesempatan yang layak mengemukakan pandangan-pandangan mereka tentang kebijakan yang didukung oleh perjanjian *standby*. Pendapat IMF bahwa warganegara telah mendapat peluang layak untuk mengekspresikan pendapat harus didasarkan pada kemampuan mereka untuk berorganisasi, tingkat kebebasan berpendapat di negara itu, dan kemampuan warganegara untuk mendapat informasi tentang kebijakan-kebijakan yang diajukan.

Dalam kasus-kasus di mana ia mendapat masalah yang mempengaruhi kemampuan *stakeholder* secara nyata berpartisipasi dalam proyek, IFI harus memikirkan langkah apa yang harus diambil untuk memungkinkan partisipasi seluruh *stakeholder*. Misalnya, IFI bisa membuat suatu di mana *stakeholder* atau perwakilan mereka bisa menyampaikan pandangan-pandangan mereka langsung kepada IFI.[147]

---

146. Perjanjian standby (atau lain-lain pembiayaan) dari IMF adalah bersifat ekonomi makro dalam fokusnya, dan mempengaruhi semua warganegara di Negara itu.
147. Lihat Limited Mandates, note 3, hal. 429, untuk diskusi lebih lanjut tentang ini.

b. Dampak HAM dapat Diperhitungkan adalah Indikator Kedua

Indikator kedua apakah operasi IFI itu mempromosikan HAM atau tidak. Kegiatan yang berdampak terhadap HAM haruslah dapat memperbaiki kondisi HAM bagi semua *stakeholder*. Ini berarti mengimplikasikan, bahwa setiap pembuatan desain di dalamnya sudah meliputi suatu *assessment* terhadap perubahan kondisi HAM yang diharapkan oleh *stakeholder* selama durasi operasi.

Jelas lebih mudah untuk mengkonseptualisasi dan mendeskripsikan indikator ini daripada untuk mengoperasionalkannya. Kesulitan ini bisa diatasi kalau kita mengingat, bahwa fungsi utama indikator ini adalah untuk memastikan bahwa efek suatu proyek terhadap HAM sudah mendapatkan perhatian penuh dari IFI.

Indikator ini karenanya mengharuskan IFI untuk secara eksplisit mengidentifikasi dalam dokumen perencanaan mereka apa-apa saja HAM yang mungkin terimbas, selain untuk mendeskripsikan bagaimana hak-hak itu mungkin terganggu akibat kegiatan IFI. Misalnya, untuk proyek kesehatan yang didanai Bank, Bank perlu mengidentifikasi apa saja dampak proyek itu terhadap kesehatan semua *stakeholder*. Ini artinya, bahwa IFI perlu mengenali siapa-siapa yang menerima lain-lain keuntungan sosial, politik, dan ekonomi yang berhubungan dengan proyek. Keuntungan ini meliputi pekerjaan, pendapatan, dan akses ke otoritas politik. Selain itu, staf Bank

harus mencoba untuk menilai bagaimana proyek mungkin mempengaruhi hubungan antara kelompok *stakeholder* yang berbeda, misalnya kaum lelaki dan kaum perempuan.

IMF dalam perencanaan operasionalnya juga harus terlibat dalam analisis dampak HAM semacam itu. IMF harus mempertimbangkan bagi dampak jangka-pendek dan panjang operasinya pada banyak kelompok sosial dan pada relasi antar kelompok ini. Sekalipun analisis dampak HAM ini bisa kualitatif dan tidak terlalu akurat, ia harus memungkinkan IMF dan *stakeholder* lain dalam operasinya untuk memperkirakan efek-efek yang mungkin muncul dari kebijakan itu. Dengan pengertian ini, indikator akan menyumbang pada operasi IMF (yang mempromosikan HAM) suatu kepekaan pada kebutuhan-kebutuhan semua *stakeholder*, menambah tranparansi operasi IMF, dan meningkatkan akuntabilitas IMF.

Dalam menyempurnakan analisis dampak HAM, IFI harus mengingat pada kenyataan, bahwa tidak semua operasi yang berkelanjutan dan adil akan melulu menghasilkan *output* yang positif bagi HAM. Proyek bisa menghasilkan, misalnya, pemindahan paksa atau kehilangan pendapatan bagi beberapa *stakeholder*. Analisis itu karenanya harus menyertakan beberapa metodologi yang bisa dipakai oleh staf IFI guna menetapkan, pada saat kapan terus melangsungkan operasi yang akan berkonsekuensi buruk terhadap HAM. Dalam hal ini, staf bisa melihat pada kriteria berikut: adanya alternatif yang berdampak lebih kecil, jangka

waktu terjadinya dampak negatif, peluang yang layak bagi semua *stakeholder* yang bakal terkena dampak HAM di tahap perencanaan dan pelaksanaan proyek, adanya sarana bagi *stakeholder* untuk menyatakan petisi ke pembuat kebijakan proyek untuk meringankan penderitaan yang muncul selama operasi, serta watak dan kuantitas kompensasi yang tersedia bagi mereka yang menderita kerugian karena operasi.

Tidak ada keraguan bahwa analisis dampak HAM yang diusulkan ini akan meruwetkan pekerjaan IFI. Bukan hanya analisis itu sendiri sulit dan menghabiskan banyak waktu, tapi sifat spekulatifnya cenderung melahirkan kontroversi. Walau biayanya sudah pasti keluar, tapi biaya ini tidaklah melampaui keuntungan-keuntungan yang muncul karena melakukan analisis selama tahap perencanaan suatu operasi. Analisis ini, yang harus mensyaratkan partisipasi rakyat, harus merangsang debat publik dan dapat memajukan pengetahuan publik tentang operasi yang direncanakan. Karena itu, ketika analisis ini mungkin bisa menambah sulit tahap perencanaan operasi, ia harus memfasilitasi juga implementasi operasi. Ia juga harus memastikan bahwa operasi-operasi IFI akan responsif bagi kebutuhan-kebutuhan *stakeholder* dan pembatasan-pembatasan pada konteks pelaksanaannya.

Perlu diperhatikan pula, bahwa versi pendekatan yang dimodifikasi bisa jadi dibutuhkan dalam situasi krisis, di mana waktu jadi penting dan para pembuat kebijakan harus bertindak dengan

bijaksana untuk menghindari reaksi pasar yang akan menggoyang strategi stabilisasi yang didukung oleh IFI. Dalam kasus-kasus semacam ini, lebih banyak penekanan dibutuhkan pada mekanisme *post hoc* (pasca pelaksanaan), seperti proses banding, untuk menjamin bahwa semua *stakeholder* akan diperlakukan dengan adil. Selain itu suatu proposal yang peka pada HAM bisa diaplikasikan setelah fase tersulit dari krisis telah selesai.

c. Akuntabilitas adalah Indikator HAM Ketiga

Indikator ketiga berhubungan dengan akuntabilitas dari pembuat keputusan. Indikator ini memfokuskan pada baik kemampuan *stakeholder* untuk mengidentifikasi pembuat kebijakan dalam operasi maupun terhadap akses pada mekanisme pertanggungjawaban para pembuat kebijakan. Akan diperhatikan bahwa karena para pembuat keputusan dalam operasi-operasi yang dibiayai IFI meliputi juga staf IFI, indikator ini mengharuskan IFI untuk menilai akuntabilitas mereka sendiri pada *stakeholder* dan akuntabilitas dari pembuat keputusan di Negara Peminjam.

Hal terakhir tadi memunculkan isu tentang tingkat yang dapat dibenarkan terhadap keterlibatan IFI dalam masalah-masalah dalam negeri Negara Anggota. Dalam hal ini akan berguna untuk mengingat bahwa organisasi-organisasi di bidang HAM selalu mengevaluasi akuntabilitas

para pembuat kebijakan di Negara-negara Anggota ketika menelaah laporan-laporan negara penandatangan konvensi internasional HAM kepada berbagai komisi hak asasi manusia PBB.[148] IFI harus menghargai keahlian dari organisasi-organisasi ini dengan memakai informasi yang dikumpulkan oleh mereka ataupun dengan bekerja sama dengan mereka untuk melakukan evaluasi.[149]

Aspek lain dari isu ini adalah menentukan apa yang harus dilakukan ketika metode pertanggungjawaban di Negara Anggota ternyata tidak efisien. Dalam kasus-kasus seperti ini, IFI bisa bekerja sama dengan organisasi internasional yang relevan dan dengan lain-lain pihak yang berkepentingan untuk melihat berapa serius defisiensi-nya dan apakah proyek bisa mencapai tujuan-tujuannya di tengah ketidakefisienan itu.

Demi menjamin akuntabilitas yang layak, IFI juga perlu menyertakan beberapa mekanisme *post hoc* dalam operasi mereka. Maksud dari mekanisme ini adalah untuk menentukan kalau operasi memang nyata menghasilkan keuntungan yang diharapkan, dan untuk mempelajari lebih banyak tentang apa yang menyukseskan operasi-operasi yang bersifat mempromosikan HAM. Departemen Evaluasi Operasi melakukan fungsi ini bagi Bank Dunia.

---

148. Lihat Guide to International Human Rights Practices (Hurst Hannum, ed., 1984).
149. Lihat Limited Mandates, note 3 di atas, untuk pembicaraan lebih rinci.

d. Masalah Proyek yang Tidak Diharapkan

Tiga indikator yang dibicarakan di atas dibuat untuk membantu IFI mengidentifikasi dan menghasilkan suatu operasi yang secara ideal mempromosikan HAM. Betapapun, tidak ada operasi yang akan menghasilkan penilaian sempurna atas semua indikator. Karenanya, dalam kebijakan-kebijakan IFI mengenai HAM, diperlukan menyertakan beberapa sarana untuk menentukan hal-hal apa saja penyimpangan dari situasi yang ideal yang bisa dimaafkan. Penyimpangan yang bisa diterima bisa jadi spesifik untuk kasus-kasus tertentu sehingga akan sulit sekali bagi IFI untuk menciptakan prinsip-prinsip umum tentang hal ini. Tetapi demi menciptakan operasi-operasi yang bisa dilihat sebagai memajukan HAM, IFI perlu untuk secara terbuka dan eksplisit menjustifikasi setiap operasi yang menyimpang dari situasi ideal.

4. Perlindungan HAM

a. Mendefinisikan Tanggungjawab IFI

IFI tidak bisa diharapkan untuk memainkan peranan internasional terdepan dalam melindungi para korban pelanggaran HAM dari negara yang melakukan pelanggaran itu. Tanggungjawab ini terletak khusus di pundak organisasi-organisasi HAM internasional, selain di pundak negara dan aktor non-negara dalam masyarakat internasional. IFI, betapapun, bertanggungjawab untuk memas-

tikan bahwa operasi-operasi mereka tidak memperburuk situasi HAM yang sudah sulit.[150]

Kalau IMF belum secara terbuka mengantisipasi isu ini, Bank telah membuat beberapa pernyataan yang relevan. Dewan Penasehat Umum Bank telah menasehatkan agar Bank tidak melakukan kegiatan di negara-negara yang menjadi sasaran keputusan mengikat Dewan Keamanan PBB sehubungan dengan perdamaian dan keamanan, di mana sanksi-sanksi internasional sedang mempengaruhi prospek ekonomi negara itu, di mana konflik bersenjata mengancam kelayakan proyek Bank dan keamanan personel Bank, atau di mana bisa ditunjukkan dengan jelas bahwa fenomena politik memiliki efek-efek ekonomi yang buruk.[151] Sekalipun tidak satupun kriteria ini secara spesifik menyebut HAM, tapi dapat diinterpretasikan sebagai meliputi situasi-situasi dengan problem pelanggaran HAM yang serius. Kenyataannya, Dewan Penasehat Bank telah menyatakan bahwa suatu pelanggaran ekstensif HAM, sampai batas tertentu memiliki efek ekonomi yang langsung dan jelas, maka bisa

---

150. Lihat Marmorstein, note 131 di atas; *The Impact of Financial Institutions on the Realization of Human Rights: Case Study of the International Monetary Fund in Chile*, 6B.C. Third World L.J. 143 (1986); David Gillies, Human Rights, *Democracy and 'Good Governance': Stretching the World Bank's Policy Frontiers*, dalam The World Bank: Lending on a Global Scale, note 117 di atas.
151. Lihat Shihata, note 5 di atas, hal. 560-61.

menjadi faktor pertimbangan dalam keputusan-keputusan Bank.[152]

Opini Dewan Penasehat Bank mewakili suatu kemajuan yang penting berkaitan dengan penerimaan Bank terhadap kewajiban untuk melindungi HAM. Tetapi, itu tidak cukup jauh. Opini ini tidak mengakui bahwa Bank memiliki kewajiban untuk melindungi rakyat dari pelanggaran HAM yang terjadi sebagai akibat langsung dari keterlibatan dalam operasi yang dibiayai Bank. Bank butuh suatu kebijakan untuk mengatasi masalah ini. Tidaklah bertanggung jawab kalau Bank mengajak rakyat untuk berpartisipasi dalam kegiatannya tapi gagal untuk melindungi mereka, persis ketika intervensi Bank itu mengundang pembalasan Negara Peminjam atau agen-agennya.

Opini Dewan Penasehat ini juga gagal untuk memberikan petunjuk yang jelas tentang bagaimana Bank harus menanggapi rekomendasi dan opini dari organisasi-organisasi internasional selain Dewan Keamanan PBB. Misalnya, ia tidak mengindikasikan bagaimana Bank harus merespon penemuan-penemuan Komisi HAM PBB atau komisi-komisi HAM regional lainnya, bahwa negara tertentu sedang mengalami kemunduran yang serius dalam menegakkan HAM atau menolak menghormati suatu keputusan dari pengadilan HAM regional.

---

152 Shihata, Opinion on Governance, note 35 di atas.

Walaupun rekomendasi-rekomendasi dan opini-opini ini bisa jadi tidak mengikat Bank, akan tetapi tidak boleh diabaikan begitu saja.[153] Ada dua alasan untuk ini. Pertama, Bank sebagai subyek hukum internasional berkewajiban untuk memastikan bahwa ia tidak membantu lain-lain subyek hukum internasional untuk melecehkan norma-norma hubungan internasional yang mengikat. Memperluas dukungan keuangan bagi negara-negara yang, misalnya, menampik keputusan-keputusan pengadilan internasional, bisa membantu negara tersebut untuk bertahan dengan pembangkangannya itu. Kedua, negara yang mengabaikan keputusan atau penemuan pengadilan HAM yang seharusnya dihormati juga bisa melecehkan lain-lain kewajiban hukum, termasuk yang ada dalam perjanjiannya dengan Bank. Sebagai tindakan yang bijak, karena itu, Bank harus menahan diri memberi pinjaman buat negara-negara semacam ini.

Tanggungjawab IMF untuk melindungi HAM adalah sama dengan tanggung jawab Bank. IMF, ternyata, belum pernah mengeluarkan pernyataan terbuka untuk mengantisipasi masalah ini. Dalam praktek, IMF sudah dapat menghindari beberapa isu ini karena ia telah berusaha untuk membuat

---

153 Ini adalah isu yang kompleks dan pembahasan yang luas mengenainya akan keluar dari cakupan artikel ini. Lihat Limited Mandates, note 3 di atas, untuk diskusi mendetail tentang isu ini.

operasi yang bersifat partisipatif. Ini tidak berarti bahwa IMF mempunyai kewajiban yang lebih sedikit ketimbang Bank dalam menghormati rekomendasi dan opini organisasi-organisasi HAM internasional, atau lebih bersifat partisipatif dalam operasionalnya. Ini hanya berarti bahwa IMF lebih enggan ketimbang Bank untuk mengambil langkah-langkah dalam memenuhi kewajibannya melindungi hak asasi manusia.

b. Tanggapan IFI terhadap Pelanggaran HAM

Aspek selanjutnya dalam penciptaan kebijakan IFI untuk melindungi HAM adalah mendefinisikan tipe-tipe tindakan yang harus diambil oleh IFI berkenaan dengan usaha melindungi rakyat yang menderita pelanggaran HAM. Harus dilihat bahwa respon IFI atas situasi-situasi ini bisa jadi dibatasi oleh pelarangan [pertimbangan] politik dalam Anggaran Dasar mereka. Tetapi, seperti yang telah dibicarakan di atas, pelarangan ini harus membatasi wewenang mereka untuk mengintervensi dalam isu-isu yang murni politik dalam negeri, tapi bukan membatasi wewenang mereka menghadapi situasi-situasi dengan implikasi internasional, yang meliputi pemerkosaan HAM yang sangat jelas.[154]

Satu kemungkinannya bagi IFI adalah bekerja dengan pemerintah yang melanggar HAM dan,

---

154. Lihat Bagian V.B.1 di atas.

kalau layak, dengan organisasi-organisasi HAM internasional untuk menyetop pelanggaran HAM. Misalnya, IMF bisa memunculkan isu HAM kepada negara pelaku pelanggaran sepanjang sejalan dengan pasal IV Anggaran Dasar IMF dan merekomendasi tentang bagaimana cara menghadapi situasi itu. Dengan cara sama, Bank bisa membuat rekomendasi selama dialog kebijakan yang sedang berjalan dengan Negara Anggota.

Suatu pendekatan lain, yang lebih kontroversial, bagi IFI adalah dengan mensyaratkan perbaikan atas pelanggaran HAM dalam setiap bantuan IFI.[155] Sanksi-sanksi yang ditimpakan pada syarat-syarat ini bisa mengambil berbagai bentuk. Sebagai contoh, IFI boleh menolak permintaan akan bantuan keuangan di masa depan. Atau, mereka bisa menunda komitmen pinjaman yang sedang berlangsung. Kelayakan dari pendekatan yang terakhir tadi tergantung pada *terms*, syarat-syarat, persetujuan antara IFI dan Negara Anggota.

Bank tidak punya pilihan lain dalam mengantisipasi masalah HAM. Ia bisa membatasi operasinya di negara pelanggar pada kegiatan yang diperkirakan tidak akan menyokong pelanggaran HAM oleh pemerintah negara tersebut, dan yang

---

155. Ini adalah pendekatan yang diambil oleh sejumlah negara donor bilateral. Ini, bagaimana pun, adalah pendekatan yang lebih ruwet buat IFI untuk diambil, karena ia bisa menimbulkan tuduhan bahwa IFI sedang mempromosikan agenda politik dari kelompok-kelompok atau negara-negara tertentu. Lihat Gillies, note 150 di atas.

akan menambah pemberdayaan para korban untuk melindungi diri sendiri terhadap para pelanggar HAM.

Mengingat kerasnya sifat dari kebanyakan sanksi ini, maka hanya akan pantas untuk pelanggaran-pelanggaran HAM yang serius. Selain itu, Bank hanya boleh menimpakan sanksi yang lebih keras kalau ia yakin bahwa tidak ada kemungkinan untuk melakukan kegiatan pembangunan yang konstruktif di negara itu. IMF harus mempertimbangkan sanksi-sanksi ini kalau ia melihat bahwa negara tersebut, karena *record* pelanggaran HAM-nya begitu ekstensif, tidak bisa diharapkan terus berjalan sewajarnya dengan kewajiban-kewajiban moneter yang diembannya [saat sanksi terjadi]. IFI harus berkonsultasi dengan organisasi-organisasi HAM dalam mencapai keputusan-keputusan ini.

4. Isu-isu Institusional HAM

Aspek terakhir dari kebijakan HAM IFI adalah memastikan bahwa prosedur operasional mereka akan konsisten dengan hukum hak asasi manusia internasional. Ada empat aspek dari tanggung-jawab IFI dalam hal ini. Pertama, IFI perlu menjamin bahwa praktek dan prosedur operasi mereka sejalan dengan prinsip-prinsip *good governance* yang mereka anjurkan kepada Negara Peminjam. Karenanya prosedur dan praktek operasi mereka harus transparan dan mudah difahami oleh semua pihak yang berkepentingan. Lebih jauh, semua

aturan dan prosedur operasi harus terbuka untuk umum.[156]

Kedua, IFI perlu untuk memberikan pada pihak-pihak berkepentingan suatu kesempatan untuk berkomunikasi yang berarti dengan IFI tentang operasinya. Untuk tujuan ini, istilah "komunikasi yang berarti" berarti komunikasi pada saat yang tepat sehingga pihak-pihak berkepentingan bisa melindungi kepentingan mereka dalam proyek. Itu juga berarti bahwa IFI harus menginformasikan pada publik akan operasi yang direncanakannya pada saat yang tepat.

Ketiga, IFI perlu memberikan *stakeholder* suatu sarana untuk meminta pertanggung-jawaban kedua institusi [Bank Dunia dan IMF] atas tindakan-tindakan mereka. Ini mengharuskan IFI untuk memperbaiki akses umum pada laporan evaluasi internal mereka. Itu juga mensyaratkan IFI untuk menciptakan mekanisme, seperti halnya Panel Inspeksi Bank [Dunia], yang memungkinkan aktor-aktor privat untuk meminta pertanggung-jawaban mereka dan staf mereka atas segala tindakan dan keputusannya.

Aspek keempat dalam kewajiban institusional IFI adalah bahwa mereka perlu mendidik staf

---

156. Banyak, tapi tak semua, aturan operasi Bank tersedia melalui Pusat Informasi Publik milik Bank. Bank perlu memastikan bahwa semua aturan yang tersedia itu bukan hanya melalui Pusat Informasi Publik tapi juga dari Kantor-kantor Perwakilannya [yang bekerja di negara-negara anggota].

mereka tentang HAM. Pendidikan semacam itu akan memekakan staf akan dimensi HAM dari operasi IFI. Ini akan membantu mereka dalam merespon banyak isu HAM yang sulit yang bisa muncul dalam kegiatan Negara-negara Anggota IFI. Aktivitas pendidikan ini harus dilakukan bersama-sama dengan organisasi HAM internasional khusus maupun organisasi-organisasi non-pemerintah yang relevan.[157]

157. Lihat Limited Mandates, note 3 di atas untuk diskusi lebih lanjut tentang ini.

VI. KESIMPULAN

Dalam kenyataannya kegiatan-kegiatan IFI berdampak signifikan terhadap kondisi HAM di Negara Anggota yang memilih menggunakan jasa-jasa IFI. Untuk memastikan bahwa operasi itu berdampak positif terhadap kondisi HAM, IFI perlu membangun suatu kebijakan hak asasi manusia (*human rights policy*) yang eksplisit. Kebijakan ini harus meliputi baik standar untuk menentukan kapan suatu isu HAM berdampak nyata bagi ekonomi sehingga masuk dalam mandat IFI [untuk mempertimbangkannya], maupun merumuskan suatu definisi yang jelas terhadap istilah "politik" sehingga semua *stakeholder* bisa mengidentifikasi isu-isu apa saja yang ada di luar mandat IFI.

Kebijakan semacam itu akan membantu staf IFI dalam menjalankan tugas mereka, yang sejalan dengan tanggung-jawab IFI dalam memajukan dan melindungi HAM. Kebijakan ini juga akan membantu *stakeholder* lain dalam operasi-operasi IFI untuk memahami apa yang bisa mereka harapkan dari IFI dan meminta tanggungjawab IFI terhadap kinerja HAM-nya. Akhirnya, kebijakan ini akan memastikan bahwa prosedur dan aturan operasional IFI sendiri mengikuti prinsip-prinsip yang sama tentang *good governance* -transparansi, aksesibilitas, dan akuntabilitas- yang mereka advokasikan [untuk ditegakkan] oleh Negara Anggotanya.

Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (*The Institute for Policy Research and Advocacy*) disingkat ELSAM, adalah organisasi advokasi kebijakan yang berdiri sejak Agustus 1993 di Jakarta. Tujuannya turut berpartisipasi dalam usaha menumbuhkan, memajukan dan melindungi hak-hak sipil dan politik serta hak asasi manusia pada umumnya —sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi UUD 1945 dan Pernyataan Universal Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa.

ELSAM mempunyai empat kegiatan utama sebagai berikut: (i) studi kebijakan dan/atau hukum yang berdampak pada hak asasi manusia; (ii) advokasi hak asasi manusia dalam berbagai bentuknya; (iii) pendidikan dan pelatihan hak asasi manusia; dan (iv) penerbitan dan penyebaran informasi hak asasi manusia.

Penerbitan ELSAM ditujukan untuk masyarakat umum, para penegak hukum, pengambil kebijakan dan yang berkepentingan lainnya. Penerbitan ELSAM terdiri dari:

1. Buku, merupakan hasil studi yang disiapkan oleh ELSAM mau pun hasil ter-

jemahan sejumlah naskah instrumen internasional hak asasi manusia atau buku hak asasi manusia.

2. Observasi Persidangan, merupakan hasil laporan terhadap jalannya persidangan dengan menggunakan parameter hak asasi manusia. Persidangan yang menjadi fokus di sini adalah persidangan kasus-kasus politik dan pelanggaran hak asasi manusia.
3. Buletin, merupakan media untuk mengkomunikasikan peristiwa-peristiwa hak asasi manusia secara reguler kepada masyarakat umum. Buletin ini diberi nama *ASASI.*

Susunan organisasi ELSAM:

Dewan Pengurus. *Ketua:* Drs. Hadimulyo, M.Sc. *Sekretaris:* Asmara Nababan, S.H. *Anggota:* Abdul Hakim G. Nusantara, S.H.,LLM; Sandrayati Moniaga, S.H.; Ir. Augustinus Rumansara, M.Sc; dan Ir. Joseph Adi Prasetyo

Pelaksana Harian. *Direktur Eksekutif:* Abdul Hakim G. Nusantara, S.H.,LLM. *Sekretaris:* Adriana WS. *Kepala Keuangan:* E. Rini Pratsnawaty. *Staf*: Maria Ririhena; Elisabet Maria Sagala. *Tata Usaha:* Khumaedi. *Kepala Divisi Pengembangan Sumber Daya Hak Asasi Manusia:* Sandrayati Moniaga, S.H. *Staf:* Agung Putri Astrid Kartika; Aderito de Jesus Soares,

S.H.; Abdul Haris Semendawai, S.H. *Kepala Divisi Pendidikan Publik:* Ifdhal Kasim, S.H. *Staf:* Amiruddin; Otto Adi Yulianto; Sentot Setyosiswanto; Paijo

Alamat.
Jl. Siaga II No 31, Pasar Minggu, Jakarta 12510.
Telp. (021) 797.2662, 7919.2519, 7919.2564
Facs. (021) 7919.2519
E-mail. elsam@nusa.or.id dan advokasi@rad.net.id

Apa hubungannya Bank Dunia dan IMF dengan hak asasi manusia? Apakah kedua lembaga keuangan internasional itu dapat diminta pertanggungjawabannya terhadap pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukannya?

Penulis buku ini, Prof. Daniel D. Bradlow, secara sangat mengesankan menguraikan bagaimana sebetulnya kaitan hak asasi manusia dengan kedua lembaga keuangan internasional tersebut. Dia menganjurkan agar kedua lembaga internasional itu mempunyai kebijakan mengenai hak asasi manusia sebagai salah satu bentuk tanggung jawab mereka.

Buku ini menjadi sangat penting untuk Anda miliki. Apalagi dengan situasi sekarang yang menunjukkan betapa semakin berperannya kedua lembaga keuangan internasional itu dalam perekonomian nasional kita

ISBN 979-8981-02-2
9 789798 981029